



REPÚBLICA PORTUGUESA

# Programa de Estabilidade e Crescimento

2011 - 2014

**Março de 2011**

© MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
Av.<sup>a</sup> Infante D. Henrique, 1  
1149-009 LISBOA  
• Telefone: (+351) 21.881.6820 • Fax: (+351) 21.881.6862

<http://www.min-financas.pt>

# Índice

<b>Sumário Executivo .....</b>	<b>V</b>
<b>I. Enquadramento Macroeconómico .....</b>	<b>1</b>
Desenvolvimento Recente da Economia Portuguesa .....	1
I.1 Cenário de Médio Prazo (2011-2014).....	7
I.1.1 Principais Hipóteses Externas .....	7
I.1.2 Previsões para a Economia Portuguesa para 2011-2014.....	9
<b>II. Medidas de Política económica .....</b>	<b>11</b>
Consolidação Orçamental .....	11
Medidas de Consolidação Orçamental: reforço adicional em 2011 .....	11
Medidas de Consolidação Orçamental: 2012-2013.....	14
Reformas Estruturais.....	20
Promoção da Poupança e Redução do Endividamento .....	22
Reforma do Quadro Orçamental e Sector Empresarial do Estado .....	24
Privatizações .....	24
Mercado de trabalho.....	25
Reformas no sector da Justiça .....	26
Reformas no mercado de arrendamento e promoção da reabilitação urbana.....	27
Reforma do sector da Saúde.....	28
Energia .....	28
Sector dos Transportes .....	29
Sector dos Serviços.....	31
Promoção da Concorrência .....	32
Reforço do Sector Financeiro.....	32
<b>III. Desenvolvimentos e Projecções Orçamentais.....</b>	<b>35</b>
Execução Orçamental de 2010 e Perspectivas 2011-2014.....	35
Execução Orçamental de 2010 .....	35
Perspectivas de Médio Prazo .....	35
<b>IV. Análise de Sensibilidade e comparação com a actualização de março de 2010 .....</b>	<b>39</b>
IV.1 Análise de Sensibilidade.....	39
IV.2 Comparação com a actualização de Março de 2010.....	42
<b>V. Análise da Sustentabilidade de Longo Prazo das Finanças Públicas .....</b>	<b>45</b>
<b>VI. Qualidade das Finanças Públicas .....</b>	<b>49</b>
Reforma do Quadro Orçamental .....	50
Reforço da Monitorização e Execução Orçamental .....	51
Monitorização e Controlo de Investimentos de Iniciativa Pública .....	53
Sector Empresarial do Estado.....	53
Eficiência na Gestão dos Recursos Públicos .....	54
Combate à Fraude e Evasão Fiscal .....	56

## Índice de caixas

Caixa I.1. Contas Externas e Necessidades de Financiamento da economia .....	5
--	---

## Índice de quadros

Quadro I.1. População activa, emprego e desemprego .....	3	Quadro III.3. Evolução da dívida das Administrações Públicas .....	38
Quadro I.2. Enquadramento internacional – principais hipóteses .....	8	Quadro IV.1. Programa de Estabilidade – Comparação com actualização Março de 2010 .....	42
Quadro I.3. Principais indicadores .....	9	Quadro IV.2. Saldos orçamentais .....	43
Quadro II.1. Impacto das medidas de consolidação adicionais para 2011 .....	11	Quadro V.1. Indicadores de sustentabilidade....	46
Quadro II.2. Impacto estimado das medidas de consolidação orçamental .....	15	Quadro V.2. Comparação Internacional da despesa relacionada com o envelhecimento .....	46
Quadro II.3. Receita de Privatizações .....	25		
Quadro III.1. Saldos orçamentais .....	36		
Quadro III.2. Conta das Administrações Públicas .....	37		

## Índice de gráficos

Gráfico I.1. Contributos para o crescimento do PIB .....	2	Gráfico IV.2. Análise de sensibilidade ao aumento da taxa de juro de curto prazo em 1p.p .....	41
Gráfico I.2. Grau de abertura da economia .....	2		
Gráfico I.3. PIB – Portugal e alguns dos seus parceiros comerciais .....	2		
Gráfico I.4. Índices de produção .....	3		
Gráfico I.5. Volume de negócios .....	3		
Gráfico I.6. Índice de preços no consumidor e preço <i>spot</i> do petróleo .....	4		
Gráfico I.7. IHPC- Portugal e área do euro .....	4		
Gráfico I.8. Taxas de juro a 3 meses do mercado monetário .....	4		
Gráfico I.9. Índices bolsistas .....	4		
Gráfico I.10. Contributos para a variação em volume do PIB .....	10		
Gráfico III.1. Défice das Administrações Públicas .....	35		
Gráfico III.2. Evolução da receita e despesa das Administrações Públicas .....	37		
Gráfico III.3. Evolução da dívida das Administrações Públicas .....	38		
Gráfico IV.1. Análise de sensibilidade ao aumento do preço do petróleo em 20% .....	40		





## Sumário Executivo

*[Nota prévia: atendendo ao Código de Conduta relativo ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, a presente versão deverá integrar nova informação que seja publicada até ao seu envio à Comissão Europeia. Em conformidade, as estimativas referentes às Contas Nacionais e à execução orçamental de 2010 serão actualizadas de acordo com a Notificação de Abril do Procedimento dos Défices Excessivos.]*

No actual quadro de incerteza e dificuldades financeiras, a actualização anual do Programa de Estabilidade e Crescimento reveste-se, sem dúvida, de particular importância. É honrando os seus compromissos internacionais que Portugal adopta e apresenta junto da Comissão Europeia a presente actualização do seu Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), para 2011-2014. No âmbito do Semestre Europeu, todos os países da área do euro devem proceder a essa apresentação até ao final do mês de Abril.

O Governo português pretende que esta actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento constitua um instrumento firme e claro de orientação das políticas e de compromisso do País, ao serviço do reforço da confiança na economia portuguesa. Para isso, a presente actualização do PEC é, antes de mais, uma afirmação de responsabilidade. Responsabilidade traduzida, desde logo, na determinação em prosseguir uma consolidação orçamental séria e exigente, que cumpra efectivamente, com segurança, não só a meta de redução do défice para 4,6% do PIB em 2011, como também as metas de redução do défice para 3% em 2012 e para 2% em 2013, para além de promover uma trajectória descendente do rácio de dívida pública no PIB a partir de 2013. Por outro lado, o presente PEC 2011-2014 desenvolve o compromisso do País com o prosseguimento de um ambicioso movimento de reformas, orientadas para a modernização e o reforço da competitividade da economia portuguesa.

Assim, o Governo assume os seguintes compromissos: i) assegurar a trajectória de ajustamento orçamental anunciada em Maio de 2010, prosseguindo a consolidação das contas públicas; ii) desenvolver a agenda de reformas estruturais, aprofundando-as, tendo em vista a promoção do crescimento económico e a correcção dos desequilíbrios macroeconómicos; e iii) reforçar o sector financeiro, promovendo a melhoria das condições de financiamento da economia portuguesa.

Está em curso, em 2011, o processo de consolidação orçamental, equivalente a um forte ajustamento estrutural do défice de 5,3% do PIB, reforçado e apoiado por mecanismos de monitorização da execução orçamental. O Governo mantém a convicção de que as medidas já adoptadas permitirão atingir a meta de redução de défice que está prevista. Os dados da execução orçamental nos primeiros meses do ano reforçam, aliás, essa confiança, uma vez que, quer no que respeita à despesa quer no que respeita à receita, a execução está a decorrer totalmente em linha com o padrão subjacente às metas orçamentais fixadas. Todavia, como precaução adicional e garantia de cumprimento das metas orçamentais, tendo em conta também os riscos que advêm da volatilidade do contexto financeiro e económico, o esforço de consolidação orçamental em 2011 é complementado com medidas adicionais de 0,8% do PIB, repartido em cinco grandes áreas (Saúde, Sector Empresarial do Estado, Serviços e Fundos Autónomos e outros subsectores da Administração Pública, Segurança Social e Despesas e Receitas de Capital). Trata-se de medidas predominantemente do lado da redução da despesa pública, adoptadas no âmbito da gestão do Orçamento para 2011 e, como se disse, destinadas a assegurar, mesmo no caso de materialização de um cenário menos favorável, o efectivo cumprimento das metas previstas no Orçamento.

O ajustamento em 2011, contribuindo igualmente para a trajectória de correcção das contas públicas nos anos subsequentes, terá de ser complementado nos anos seguintes, de 2012 e 2013, com mais medidas, atenta a exigência das metas de redução do défice e a consequente necessidade de delinear uma estratégia conforme com esses objectivos. De facto, para atingir as metas de redução do défice para 3% do PIB em 2012 e para 2% do PIB em 2013, é necessário promover uma redução estrutural do défice de cerca de 3,7 p.p. do PIB, o que pura e simplesmente não seria possível sem medidas de política complementares. De notar que o principal esforço de consolidação continuará, em 2012 e 2013, a ser feito através da redução da despesa pública, com medidas que representam cerca de 2,4 p.p. do PIB.

A estratégia de consolidação privilegiará a racionalização da despesa pública, com enfoque na redução da despesa no Sector Empresarial do Estado (nomeadamente, impondo restrições adicionais aos limites de endividamento já estabelecidos), e nos Serviços e Fundos Autónomos, como também no consumo intermédio da Administração Pública em geral. Prosseguirão, também, esforços de racionalização da despesa nos sectores da saúde e da educação, assegurando a manutenção da qualidade dos serviços públicos e das respostas prestadas aos cidadãos. Dada a dimensão do esforço de consolidação, será necessário suspender, nos próximos dois anos, a aplicação da regra automática de indexação das pensões, salvaguardando a actualização, embora moderada, das pensões mais baixas. Será alargado, igualmente, o âmbito de aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, criada em 2010, aplicando-a às pensões de valor superior a 1500 euros, de forma similar à utilizada na redução das remunerações da Administração Pública. No domínio das prestações sociais, será ainda reforçado o rigor no controlo da verificação dos requisitos de acesso às prestações, bem como no combate à fraude e na cobrança das contribuições devidas.

Em termos de aumento da receita, prosseguirão, em 2012 e 2013, as medidas de combate à fraude e evasão fiscal e será concluída a convergência no regime de IRS de pensões e rendimentos do trabalho. Será ainda necessário rever os benefícios e deduções fiscais, racionalizar a estrutura de taxas de IVA e actualizar os impostos específicos sobre o consumo.

De modo a acentuar a necessidade de correcção da dívida pública, e uma vez que o objectivo de médio prazo (MTO – *medium term objective*) é o referencial para a regra do saldo orçamental da proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental que o Governo apresentou à Assembleia da República, o Governo define, no âmbito das obrigações do Pacto de Estabilidade e Crescimento, um MTO mais exigente, de 0% do PIB.

Em paralelo com as acções de consolidação orçamental, o Governo irá continuar a aprofundar as reformas estruturais que têm vindo a ser prosseguidas para a modernização do País e para a competitividade da economia, tendo em vista um crescimento económico sustentado, a criação de emprego e a correcção dos desequilíbrios macroeconómicos. Estas reformas, de natureza abrangente, incluem as áreas do mercado de trabalho, energia, transportes, saúde, poupança, qualidade das finanças públicas, serviços, concorrência, simplificação administrativa e redução de custos de contexto, justiça, educação, ciência e tecnologia, mercado do arrendamento e reabilitação urbana, entre outras. Os resultados já alcançados e o seu reconhecimento nacional e internacional constituem um incentivo adicional para o aprofundamento desse movimento de reformas. Particular atenção continuará a ser dada ao sector exportador e ao sector energético, em especial no que se refere à aposta nas energias



renováveis, como domínios fundamentais de dinamização do crescimento económico e de correcção do desequilíbrio externo estrutural da economia portuguesa.

Sendo reconhecido que, no contexto da crise financeira global, o sistema financeiro português resistiu adequadamente, é, no entanto, necessário enfrentar os desafios de reforço do sector financeiro, no sentido de melhorar as condições de financiamento da economia portuguesa. Para esse efeito, será executada uma estratégia baseada em quatro pilares: (i) encorajar os bancos a reduzir, de forma sustentada, as suas necessidades de financiamento; (ii) incentivar os bancos a desenvolver acções que preservem a liquidez do sistema; (iii) continuação da promoção de aumentos de capital e de processos de reestruturação dos bancos, quando necessário (assegurando que até ao final do ano todos os bancos apresentam um rácio Core Tier I de 8%); (iv) prosseguir com a resolução da situação do BPN, de forma transparente.

O Programa de Estabilidade e Crescimento 2011-2014 visa, assim, defender os interesses de Portugal e da economia portuguesa, num momento de grande exigência. Enfrentando os problemas com determinação, esforço e sentido das responsabilidades, para um futuro melhor. E, sobretudo, conquistando confiança, como aquela já manifestada pelas instituições europeias às linhas gerais e principais medidas deste Programa de Estabilidade e de Crescimento.



## I. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

### Desenvolvimento Recente da Economia Portuguesa

Em 2009, a economia mundial foi confrontada com uma crise económica à escala global, que teve início em 2008 nas economias mais avançadas, associada a uma crise dos mercados financeiros internacionais e no sector da construção e imobiliário, mas, que rapidamente, se generalizou aos outros sectores da economia e à generalidade das economias emergentes e menos avançadas.

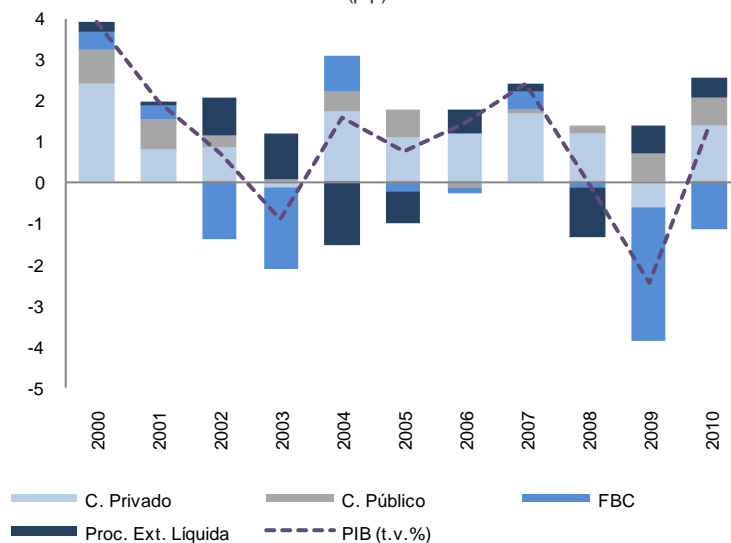
Após uma forte recuperação da produção industrial mundial e das trocas comerciais durante o 1.º semestre de 2010 – impulsionada, em parte, pelo impacto das medidas de política orçamental, monetária e da reforma do sistema financeiro internacional – assistiu-se a um abrandamento destes indicadores ao longo do 2.º semestre desse ano, o qual foi mais acentuado para as economias emergentes. O PIB dos países da OCDE aumentou 2,7% em termos homólogos reais no 4.º trimestre de 2010 (3,2%, no 2.º e 3.º trimestres de 2010), com destaque para um abrandamento mais pronunciado do Japão e do Reino Unido, este último relacionado com as condições meteorológicas adversas que afectaram os sectores da construção e dos serviços.

De acordo com os dados do FMI, o crescimento real do PIB em 2010 nas economias avançadas foi de 3%, após a quebra de 3,4% verificada no ano anterior. Japão e EUA cresceram em termos reais 4,3% e 2,8% em 2010, depois de em 2009 terem tido quebras de 6,3% e 2,6%, respectivamente. Também as economias emergentes acentuaram o seu crescimento económico em 4,5 p.p., tendo em 2009 crescido 2,6%.

Em Portugal, depois da quebra no crescimento económico verificada em 2009 (-2,5%), embora menos acentuada do que na média da área do euro, o ano de 2010 caracterizou-se pela recuperação da actividade económica, tendo o PIB registado um crescimento real de 1,4% (Gráfico I.1). Para este comportamento concorreu o crescimento da procura interna, com um contributo de 0,9 p.p. (-3,2 p.p. no ano anterior), influenciado pelo crescimento das despesas de consumo final das famílias (2 p.p. e -1 p.p. em 2010 e 2009, respectivamente) e pela redução menos acentuada do investimento (-5,6% em 2010 face a -14% no ano precedente). O consumo público registou um crescimento de 3,2% (3,4% em 2009), associado à importação de material militar e, portanto, sem impacto no PIB.

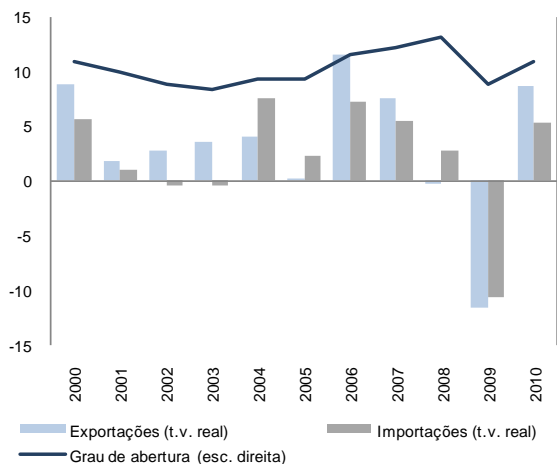
A recuperação dos fluxos de comércio internacional, em 2010, reflectiu o crescimento da procura global, (Gráfico I.3) tendo-se assistido a um crescimento real das exportações de 8,7% e das importações de 5,3% (face a -11,6% e -5,3% em 2009, respectivamente), que se traduziu num contributo positivo da procura externa líquida para o crescimento real do PIB em 0,5 p.p. (0,7 p.p. no ano anterior) - Gráfico I.2.

Gráfico I.1. Contributos para o crescimento do PIB (p.p)



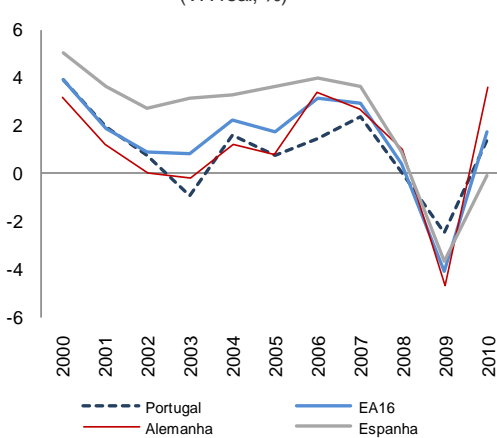
Fonte : INE

Gráfico I.2. Grau de abertura da economia (%)



Fonte: INE.

Gráfico I.3. PIB – Portugal e alguns dos seus parceiros comerciais (VH real, %)

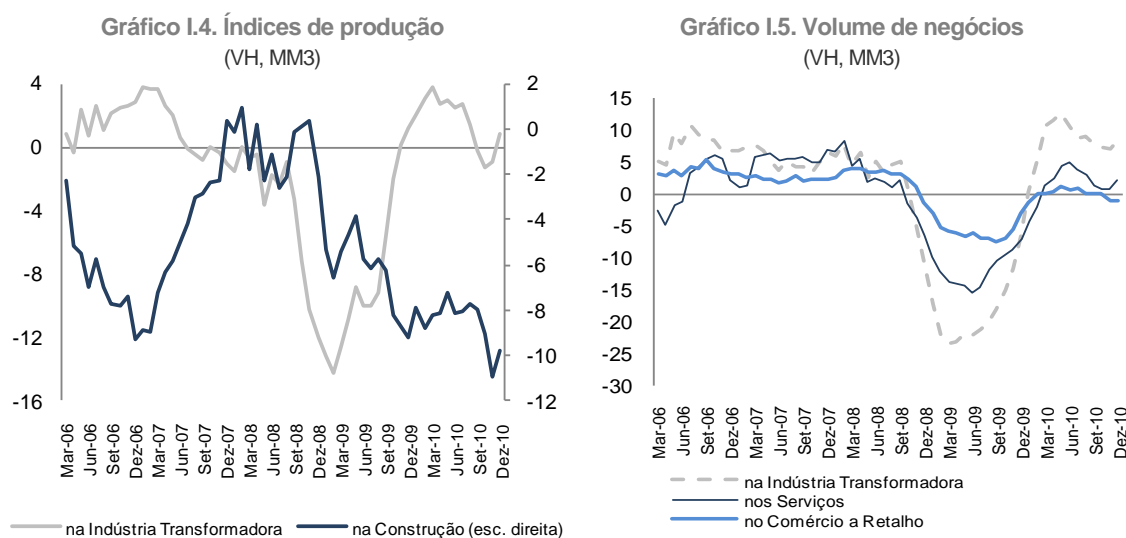


Fontes: INE e Eurostat.

Para a evolução do consumo privado verificada em 2010, contribuiu o crescimento real de 10,4% das aquisições de bens duradouros. O aumento da taxa normal do IVA (Julho de 2010 e Janeiro de 2011), e o anúncio do fim dos incentivos fiscais ao abate de veículos em fim de vida terão conduzido ao aumento da aquisição deste tipo de bens.

Do lado da oferta, a recuperação da indústria transformadora iniciou-se no 2.º trimestre de 2009, contudo, inverteu esta tendência a partir do 3.º trimestre de 2010 (Gráfico I.4), tendo terminado o ano de 2010 com o índice de produção a registar uma quebra homóloga menor do que a verificada no ano anterior (0,1% e 5,7%, respectivamente). A produção do sector da construção continua em forte desaceleração, tendo terminado o ano de 2010 com uma quebra de 8,5%, superior em 1,9 p.p. à que se tinha verificado no ano

anterior. Foi do lado dos serviços que se verificou a maior recuperação em termos anuais (Gráfico I.5), tendo o índice de volume de negócios terminado o ano de 2010 com crescimento homólogo de 2,5% depois da quebra de 11,8% verificada no ano anterior (com crescimento mais acentuado no primeiro semestre de 2010).



Fonte: INE.

Apesar da melhoria na evolução do emprego total, o crescimento económico verificado não se traduziu numa criação líquida de emprego, verificando-se uma quebra de 1,5% do emprego total (Quadro I.1). A taxa de desemprego fixou-se nos 10,8% em 2010, com o ritmo de crescimento do desemprego a abrandar.

**Quadro I.1. População activa, emprego e desemprego**

(Taxas de variação homóloga, em %)

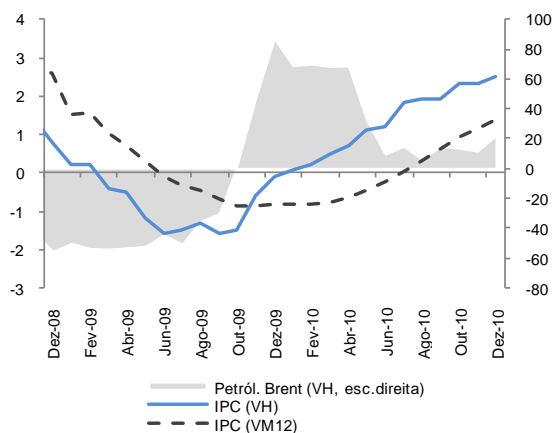
	2008	2009	2010	2008				2009				2010			
				I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
População Activa	0,1	-0,7	0,0	0,2	0,8	-0,3	-0,2	-0,4	-1,0	-1,1	-0,5	0,1	0,0	0,1	-0,3
Emprego Total	0,5	-2,8	-1,5	1,1	1,4	-0,1	-0,2	-1,8	-2,9	-3,4	-3,0	-1,8	-1,7	-1,1	-1,5
Taxa de desemprego (%) <sup>1</sup>	7,6	9,5	10,8	7,6	7,3	7,7	7,8	8,9	9,1	9,8	10,1	10,6	10,6	10,9	11,1

Legenda: (1) População Desempregada/População Activa.

Fonte: INE, Inquérito Trimestral ao Emprego.

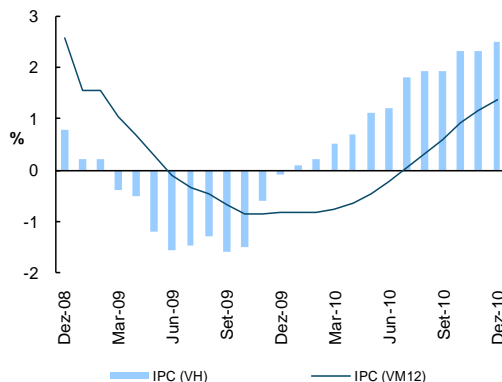
O ano de 2010 foi, ainda, marcado por um aumento do nível de preços de 1,4%, invertendo a evolução ocorrida em 2009 onde se registou uma diminuição de 0,8%. As categorias de bens e serviços que mais contribuíram para esta variação em 2010 foram: *i*) os transportes, com um incremento em termos homólogos de 4,6%; *ii*) e a habitação, água e electricidade - com um aumento de 4,4%, categorias onde os produtos energéticos têm um forte impacto, sendo que, em 2010, os preços dos produtos energéticos apresentaram um crescimento homólogo de 9,5%. De facto, a subida do índice de preços no consumidor reflectiu sobretudo a evolução do preço do petróleo e outras matérias-primas, já que a inflação subjacente se fixou nos 0,2% (Gráfico I.6 e Gráfico I.7).

**Gráfico I.6. Índice de preços no consumidor e preço spot do petróleo**  
(Taxas de variação, em %)



Fonte: INE.

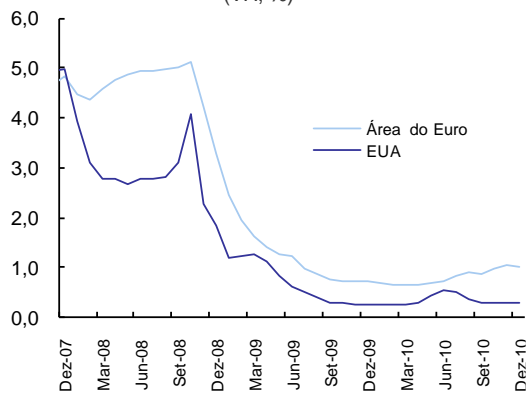
**Gráfico I.7. IHPC- Portugal e área do euro**  
(VH, %)



Fontes: INE e Eurostat

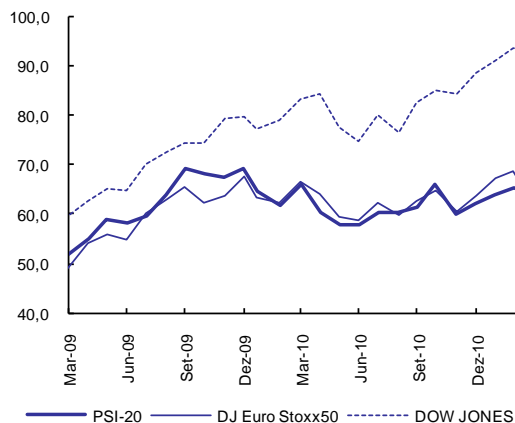
No actual contexto de incerteza, as taxas de juro no mercado interbancário têm vindo a subir, também influenciadas pela perspectiva de aumentos da taxa de referência do BCE, devido às pressões inflacionistas (Gráfico I.8). O desempenho dos mercados bolsistas norte-americanos tem vindo a acompanhar a tendência na União Europeia, embora esta não tenha sido tão positiva como a verificada nos EUA (Gráfico I.9).

**Gráfico I.8. Taxas de juro a 3 meses do mercado monetário**  
(VH, %)



Fontes: Banco Central Europeu e IGCP.

**Gráfico I.9. Índices bolsistas**  
(Abril 2007=100, fim do período)

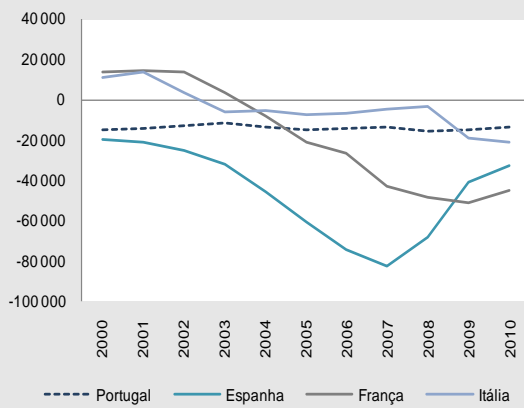


Fonte: Bloomberg.

**Caixa I.1. Contas Externas e Necessidades de Financiamento da economia**

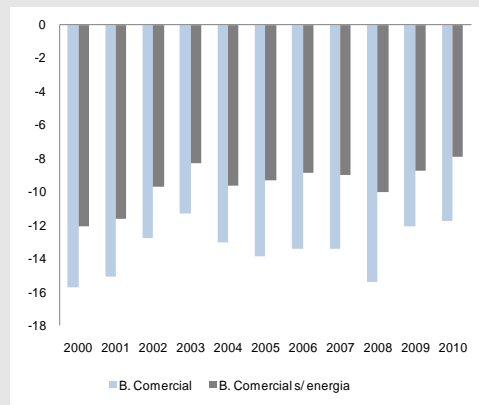
Nas últimas décadas, Portugal tem apresentado um défice persistente da Balança de Bens e Serviços, resultando, muitas vezes num contributo negativo da procura externa líquida para o crescimento do PIB (Gráfico I.10) e com consequências negativas para o endividamento externo do país. Em termos globais, podem ser identificados dois períodos distintos relativamente ao crescimento económico dos últimos 10 anos: a primeira metade, sustentado pelo crescimento do consumo privado resultante, em parte, das baixas taxas de juro e da subida dos salários acima da produtividade, com conseqüentes perdas de competitividade que se reflectiram no crescimento da capacidade exportadora do país e, a segunda metade, onde se assiste a algum abrandamento dos custos unitários de trabalho (Gráfico I.13) e a um reforço da intensidade exportadora (Gráfico I.12), com a procura externa líquida a contribuir positivamente para o crescimento do PIB (Gráfico I.2).

**Gráfico I.10- Saldo da Balança de Bens e Serviços**  
(milhões de euros)



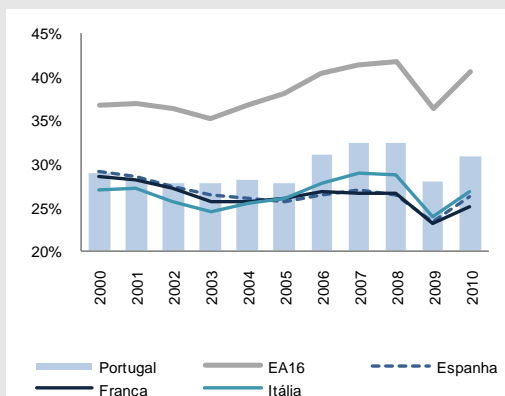
Fonte: INE.

**Gráfico I.11- Saldo da Balança Comercial**  
(% do PIB)



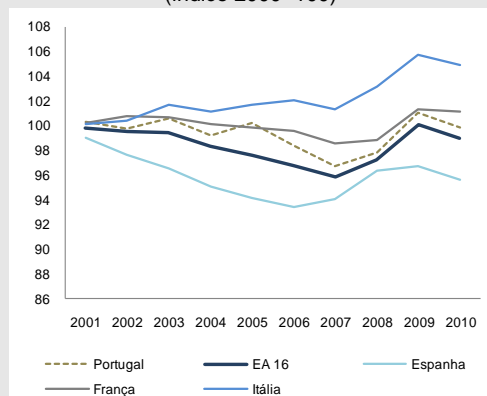
Fontes: INE; Banco de Portugal.

**Gráfico I.12- Capacidade exportadora de Portugal**  
no contexto europeu



Fonte: INE; Eurostat.

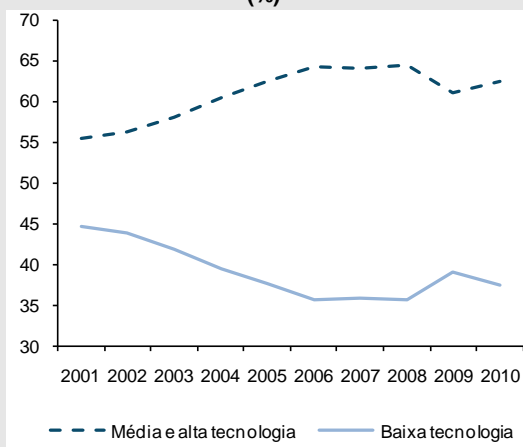
**Gráfico I.13 - Custos unitários do trabalho em**  
Portugal e na Europa  
(índice 2000=100)



Fonte: AMECO.

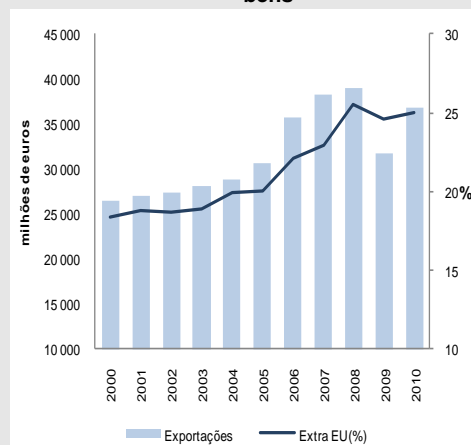
Nos anos mais recentes, o peso das exportações no PIB tem vindo a aumentar, com excepção do ano de 2009 em resultado da diminuição significativa do comércio mundial. Vários factores relacionados com as próprias características das exportações influenciam este crescimento. Do lado dos bens, tem-se assistido a um aumento do grau de intensidade tecnológica dos produtos exportados, passando de produtos de baixa intensidade tecnológica para outros de maior grau de intensidade tecnológica. Também no que se refere aos parceiros comerciais se tem verificado uma maior diversificação de mercados, com reforço da importância do mercado extracomunitário, ainda que o mercado intracomunitário continue a ter maior relevância. No que se refere à exportação de serviços, o turismo continua a ser dominante, mas tem-se assistido a uma intensificação do crescimento das exportações dos outros serviços prestados às empresas e, embora em menor escala, do *software* e investigação e desenvolvimento. Em 2010, as exportações de bens e serviços cresceram em termos reais, 9,6% e 6,3%, respectivamente, tendo contribuído para a redução do défice da balança de bens e serviços, depois de em 2009 terem apresentado quebras de 13,6% e 6%, respectivamente.

**Gráfico I.14- Exportações de produtos industriais transformados por grau de intensidade tecnológica (%)**



Fonte: GEE, Ministério da Economia.

**Gráfico I.15- Peso das exportações extracomunitárias no total das exportações de bens**



Fonte: INE.

O gráfico I.11 demonstra, ainda, o elevado grau de dependência de Portugal face ao exterior em termos energéticos: o défice da balança comercial diminui significativamente quando se exclui a energia. Face a esta situação, o desenvolvimento de uma política de promoção de energias renováveis tem sido uma das linhas estratégicas do desenvolvimento do país, tendo como objectivo, entre outros, a redução das importações de energia, de modo a diminuir significativamente o défice externo da economia portuguesa.

Neste contexto, as necessidades de financiamento da economia, que tem vindo a registar valores muito elevados desde 2003, diminuíram em 2010 face ao ano anterior, tendo representado 8,4% do PIB face a 9,8% em 2009.



Gráfico I.16- Exportação de Serviços

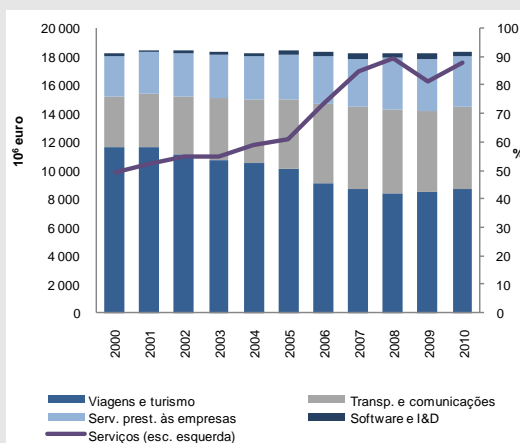
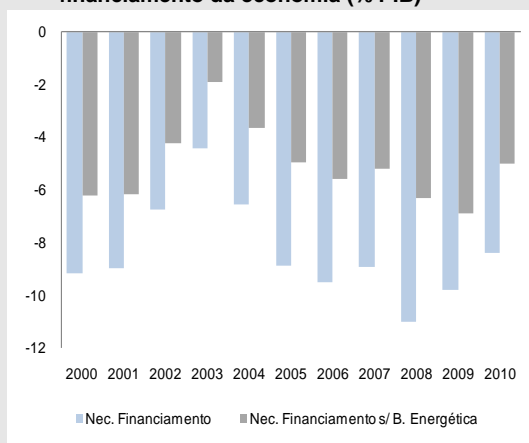


Gráfico I.17- Necessidades de financiamento da economia (% PIB)



Fonte: Banco de Portugal.

## I.1 Cenário de Médio Prazo (2011-2014)

### I.1.1 Principais Hipóteses Externas

As perspectivas para os anos 2011 a 2014 apontam, globalmente, para um crescimento do PIB mundial na ordem dos 4,5%, em termos médios reais, fundamentado na recuperação acentuada das economias emergentes e em desenvolvimento, num contexto em que a retoma nas economias avançadas deverá ocorrer de forma mais lenta. A recuperação gradual da economia mundial deverá ser acompanhada por uma aceleração dos preços num horizonte temporal de médio prazo, devido sobretudo ao aumento esperado dos preços dos combustíveis e das matérias-primas nos mercados internacionais.

No que se refere ao mercado monetário, prevê-se um aumento das taxas de juro, em resultado, quer da tendência inflacionista associada à aceleração esperada dos preços dos combustíveis e das matérias-primas, quer da recuperação da economia mundial.

Neste contexto, prevê-se para os próximos anos uma desaceleração da procura externa relevante<sup>1</sup> para Portugal e um aumento das taxas de juro. Antecipa-se, igualmente, (i) o aumento do preço do petróleo, (ii) a apreciação do euro face ao dólar e (iii) o aumento da taxa de inflação, em linha com o aumento dos preços das matérias-primas e do petróleo.

O Quadro I.2, abaixo, resume as hipóteses externas subjacentes ao cenário macroeconómico, reflectindo informação disponível até ao dia 15 de Março de 2011.

<sup>1</sup> Procura externa relevante: cálculo efectuado pelo MFAP com base nas previsões do crescimento real das importações dos nossos principais parceiros comerciais ponderadas pelo peso que esses países representam nas nossas exportações. Foram considerados os seguintes países: Espanha (26,5%); Alemanha (13,3%); França (12,4%); Angola (8,1%); Reino Unido (5,6%); Itália (3,8%) Países Baixos (3,7%) Estados Unidos (3,6%) Bélgica (2,4%) Suécia (1,2%); Brasil (1%) e China (0,8%), que representam mais de 80% das nossas exportações.

Quadro I.2. Enquadramento internacional – principais hipóteses

	2009	2010	2011 <sup>(p)</sup>	2012 <sup>(p)</sup>	2013 <sup>(p)</sup>	2014 <sup>(p)</sup>
Crescimento da procura externa relevante (%)	-14,7	7,9	4,2	3,2	3,3	3,8
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	62,5	80,2	107,2	108,0	106,0	106,0
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) <sup>(a)</sup>	1,2	0,8	1,5	1,9	2,2	4,0
Taxa de juro de longo prazo (média anual, %) <sup>(b)</sup>	4,3	5,3	6,8	6,9	6,8	6,5
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual) <sup>(c)</sup>	1,393	1,327	1,369	1,362	1,319	1,319

Legenda: (p) previsão. (a) Euribor a 3 meses; (b) Obrigações do Tesouro a 10 anos; (c) Taxa de variação média anual, em % (variação positiva/negativa significa apreciação/depreciação do euro).

Fontes: Ministério das Finanças e da Administração Pública, CE, FMI e OCDE.

De referir, porém, que o momento actual é marcado por um elevado grau de incerteza e riscos significativos que poderão afectar a evolução das principais variáveis macroeconómicas. Como potenciais riscos podemos referir os seguintes:

1. Evolução da procura externa relevante para as exportações portuguesas condicionada pelo crescimento económico dos principais parceiros comerciais: esta variável é particularmente relevante no actual contexto, uma vez que se espera que as exportações sejam o motor do crescimento económico em Portugal, atendendo às expectativas referentes à procura interna. Neste contexto, a possibilidade dos nossos principais parceiros comerciais procederem à implementação de novas medidas de consolidação orçamental pode resultar numa desaceleração da procura interna desses países, com consequências negativas nas nossas exportações. Adicionalmente, o aumento da instabilidade em alguns países para onde as nossas exportações aumentaram significativamente nos últimos anos (designadamente no Magrebe) traduz-se, igualmente, num maior nível de incerteza;
2. Efeitos *spillover* do terramoto no Japão na economia mundial: numa primeira fase, o impacto esperado repercute-se numa revisão em baixa dos preços do petróleo e outras matérias-primas; contudo, a médio prazo, com o esforço da reconstrução, será de esperar uma subida dos mesmos. Importante será também o impacto na evolução do iene e no mercado de dívida soberana;
3. Evolução do preço do petróleo e das matérias-primas: o preço do petróleo tem vindo a subir, mas a forte instabilidade existente no Norte de África e no Médio Oriente e a evolução da procura mundial introduzem um elemento de incerteza adicional. O crescimento que se tem verificado nos países emergentes e a alteração no seu padrão de consumo coloca, igualmente, pressão sobre os preços das matérias-primas;
4. Alterações na orientação da política monetária do Banco Central Europeu (BCE): a política actual tem-se caracterizado por uma tendência acomodatória com a disponibilização de liquidez adicional para fazer face ao impacto da crise na economia; porém, as pressões inflacionistas existentes poderão levar a uma alteração da mesma com subidas da taxa de referência do BCE. De notar que o aumento das taxas de juro terá não só um impacto nos custos de financiamento, como também na apreciação do euro.
5. Condições de financiamento mais restritivas na economia portuguesa (Administrações Públicas, Sector Empresarial do Estado, Sector Bancário e, consequentemente, famílias e empresas): face à volatilidade e incerteza existentes no mercado de dívida soberana, não é de excluir que os prémios de risco se mantenham elevados, o que, atendendo às necessidades de financiamento da economia portuguesa, representará um elevado custo adicional.

## I.1.2 Previsões para a Economia Portuguesa para 2011-2014

Tendo em vista reforçar a segurança e a confiança das instituições económicas internacionais nas metas orçamentais para o corrente ano de 2011, foi considerado um cenário macroeconómico que assenta em pressupostos que reflectem hipóteses adoptadas nas previsões de outras entidades, entretanto divulgadas. Nestes termos considera-se, em 2011, uma contracção do PIB em termos reais de 0,9%, associada a uma redução da procura interna, atenuada por um contributo positivo da procura externa líquida de 2,1 p.p.

**Quadro I.3. Principais indicadores**  
(taxa de variação, %)

	2009	2010	2011 <sup>(p)</sup>	2012 <sup>(p)</sup>	2013 <sup>(p)</sup>	2014 <sup>(p)</sup>
<b>PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)</b>						
PIB	-2,5	1,4	-0,9	0,3	0,7	1,3
Consumo Privado	-1,0	2,0	-1,1	-0,3	-0,1	0,3
Consumo Público	3,4	3,2	-6,8	-4,9	-2,6	-0,9
Investimento (FBCF)	-11,6	-4,8	-4,2	-2,7	-0,8	2,1
Exportações de Bens e Serviços	-11,6	8,7	5,6	5,2	5,0	4,0
Importações de Bens e Serviços	-10,6	5,3	-1,1	-0,4	1,2	1,6
<b>Evolução dos Preços</b>						
IPC	-0,8	1,4	2,7	2,1	2,1	2,1
<b>Evolução do Mercado de Trabalho</b>						
Emprego	-2,5	-1,5	-0,6	0,1	0,7	1,0
Taxa de Desemprego (%)	9,5	10,8	11,2	10,8	10,4	9,8
Produtividade aparente do trabalho	0,1	3,0	-0,3	0,2	0,0	0,3
<b>Saldo das Balanças Corrente e de Capital</b>						
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-9,8	-8,4	-8,3	-7,0	-5,8	-4,9
- Saldo da Balança Corrente	-10,8	-9,7	-9,5	-8,3	-7,0	-5,9
da qual Saldo da Balança de Bens	-10,1	-10,0	-9,1	-7,7	-6,6	-5,4
- Saldo da Balança de Capital	1,1	1,3	1,2	1,3	1,3	1,0

Legenda: (p) previsão; \* Foi considerado um cenário macroeconómico que assenta em pressupostos que reflectem hipóteses adoptadas nas previsões de outras entidades internacionais.

Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

No consumo privado, e fruto de um ajustamento do padrão do consumo das famílias, com especial enfoque nos bens duradouros (cujo consumo aumentou significativamente em 2010), espera-se uma quebra de 1,1% para 2011.

Por sua vez, as medidas de consolidação orçamental que têm vindo a ser adoptadas pelo Governo, a que acrescem os efeitos base (registo, em 2010, da entrega de 2 submarinos cuja aquisição tinha sido decidida em 2003), levam a que, em 2011, se preveja uma redução de 6,8% no consumo público.

As exportações de bens e serviços deverão apresentar um comportamento favorável (crescimento de 5,6%), com ganhos de quota de mercado associados, beneficiando do crescimento previsto para a procura global e reflectindo, nomeadamente, os ganhos de competitividade associados à evolução dos custos unitários de trabalho, as políticas de apoio às exportações e a redução dos custos de contexto. O crescimento das exportações, associado à redução prevista das importações em 1,1%, deverá reflectir-se numa redução mais intensa do défice da balança comercial em 2011 (-5,3% face a -7,3%, em 2010).

Para a formação bruta de capital fixo prevê-se uma quebra de 4,2% (-4,8% no ano transacto), em resultado de condições mais restritivas ao financiamento do sector privado e, também, às perspectivas menos optimistas dos empresários quanto à evolução da economia. Para esta contracção contribuirá, também, a diminuição do investimento público previsto para 2011.

Espera-se, ainda, que as necessidades de financiamento da economia se reduzam, beneficiando da redução do défice comercial que mais do que compensa o agravamento previsto do défice da balança de rendimentos primários.

A inflação em 2011 deverá aumentar para 2,7%, reflectindo as pressões inflacionistas anteriormente referidas, bem como o aumento do IVA verificado em Julho de 2010 e em Janeiro de 2011.

Já no que respeita ao mercado de trabalho, espera-se, para 2011, uma contracção de 0,6% do emprego total e um aumento da taxa de desemprego para os 11,2%, esperando-se uma trajectória mais favorável a partir de 2012.

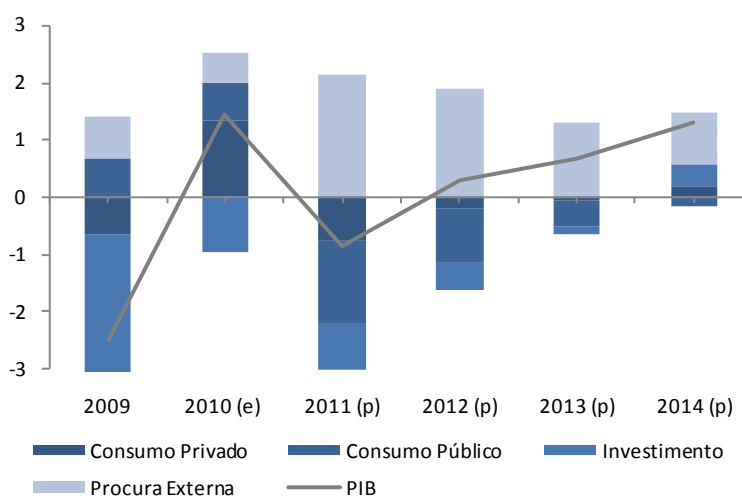
O quadro de consolidação orçamental e a gradual correcção dos desequilíbrios macroeconómicos previstos no horizonte temporal do PEC resultarão numa melhoria significativa do saldo orçamental e numa desalavancagem do sector privado. Estes dois factores levam a que as exportações continuem a ser o principal motor de crescimento da economia portuguesa no período compreendido entre 2012-2014. Desta forma, prevê-se que o PIB apresente um crescimento em termos reais de 0,3%, 0,7% e 1,3% em 2012, 2013 e 2014, respectivamente.

No que toca ao consumo privado, prevê-se a continuação de uma quebra por força do reajustamento esperado por parte das famílias. O crescimento do consumo público, atendendo às metas de contenção orçamental estabelecidas, deverá manter-se negativo em todo o horizonte de projecção, mas em tendência de recuperação. Espera-se, ainda, uma estabilização da inflação em torno dos 2%.

O melhor desempenho da economia, associado também às reformas estruturais no mercado de trabalho, deverá gerar aumentos do emprego no período 2012-2014, acompanhados de uma redução da taxa de desemprego.

Por fim, as necessidades de financiamento da economia portuguesa face ao exterior deverão continuar a diminuir, em grande parte devido à melhoria do défice da balança de mercadorias e ao processo de consolidação orçamental em curso.

**Gráfico I.10. Contributos para a variação em volume do PIB**  
(pontos percentuais)



Legenda: (e) estimado; (p) previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

## II. MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

### Consolidação Orçamental

#### Medidas de Consolidação Orçamental: reforço adicional em 2011

O Orçamento do Estado para 2011 incluiu medidas que permitem uma redução estrutural do défice em cerca de 5,3% do PIB, visando atingir um défice de 4,6% do PIB no final do corrente ano. Este é, provavelmente, o maior esforço de consolidação orçamental alguma vez realizado em Portugal, constituindo, também, a maior redução de défice em curso na Europa neste ano.

O Governo mantém a convicção de que as medidas já adoptadas permitirão atingir a meta de redução de défice prevista. Os dados da execução orçamental nos primeiros meses do ano reforçam aliás essa confiança, uma vez que, quer no que respeita à despesa quer no que respeita à receita, a execução está a decorrer totalmente em linha com o padrão subjacente às metas orçamentais fixadas.

Por outro lado, foi estabelecido um sistema de monitorização e acompanhamento reforçado da execução orçamental, com a definição de metas trimestrais que permitirá um controlo estreito da execução e a detecção atempada de eventuais desvios, tornado possível a sua correcção.

Apesar disso, com o objectivo de mostrar total determinação para tomar todas as medidas que forem necessárias para o alcance da meta de 4,6% para o défice, e tendo em conta que existem riscos significativos relativos às perspectivas macroeconómicas, o que poderá ter consequências sobre as variáveis orçamentais, o Governo decidiu adoptar medidas adicionais, que garantem que, mesmo no quadro da materialização desses riscos, a meta é alcançada. É de sublinhar que estas medidas adicionais terão, para além do défice de 2011, consequências positivas em termos dos esforços de consolidação orçamental a realizar em 2012 e 2013.

A adopção, por motivo de precaução, destas medidas adicionais permite também reforçar a confiança das instituições europeias no processo de consolidação orçamental em curso em Portugal, como é patente no comunicado conjunto do Banco Central Europeu e da Comissão Europeia e nas Conclusões da Reunião de Chefes de Estado e de Governo da área do euro, de 11 de Março.

As medidas serão adoptadas desde já e representam um reforço da redução da despesa pública face ao previsto no Orçamento do Estado. Esse esforço adicional ascende a cerca de 0,8% do PIB e engloba medidas nas áreas a seguir detalhadas.

Quadro II.1. Impacto das medidas de consolidação adicionais para 2011  
(Quadro Resumo)

Domínio	Impacto adicional estimado (% do PIB)
Saúde	0,05%
SEE	0,1%
SFA e outros setores AP	0,1%
Segurança Social	0,1%
Capital	0,45%
<b>Total</b>	<b>0,8%</b>

**Saúde**

O reforço de medidas neste sector vai permitir uma poupança adicional de 0,05% do PIB, para além das poupanças originalmente estimadas para este sector em 2011.

Neste domínio, é de destacar o Acordo que o Ministério da Saúde, o Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento e a Associação Portuguesa da Indústria Farmacêutica (APIFARMA) assinaram muito recentemente (Março de 2011) para a sustentabilidade e acesso ao medicamento, que visa definir um tecto máximo para a despesa do Serviço Nacional de Saúde (SNS) com a comparticipação dos medicamentos.

**Acordo para redução de despesa com medicamentos no SNS**

O Acordo enquadra-se no âmbito das medidas em curso relativas ao pacote do medicamento, que têm vindo a ser adoptadas desde Abril de 2010 para reduzir a despesa dos medicamentos, via preço. Com este Acordo, nenhum medicamento irá aumentar o seu preço de venda ao público, ao mesmo tempo que se assegura que os medicamentos continuam a tendência de redução de preços através da dinâmica criada com a baixa voluntária de preços, traduzindo-se numa redução dos encargos para o utente e, também, para o SNS. Torna-se, assim, possível uma redução de 21% da despesa com medicamentos de ambulatório em 2 anos, que se traduz numa poupança adicional de 80 milhões de euros face ao valor considerado no Orçamento do Estado para 2011 para medicamentos em ambulatório e de 20 milhões de euros para medicamentos hospitalares.

**Sector Empresarial do Estado**

As medidas adicionais no Sector Empresarial do Estado (SEE) envolvem reduções adicionais de custos operacionais nas empresas, tendo já sido fixada uma meta original de redução de 15%. Tem vindo a decorrer a apresentação de Planos de Redução de Custos, a que se seguirá a fixação de tectos máximos de despesa ao nível de cada empresa até final de Março de 2011, bem como a actualização extraordinária das tarifas no sector dos transportes, o que se reflectirá numa poupança adicional de 0,1% do PIB.

***Transferências do Estado para outros subsectores da Administração Pública***

Em 2011, outra componente do reforço do ajustamento estrutural equivalente a 0,1% do PIB ocorre através de reduções adicionais de despesa nos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) e da redução das transferências para outros subsectores da Administração Pública.

**Determinação de cativações adicionais em algumas rubricas dos orçamentos dos SFA**

No sentido de assegurar os compromissos orçamentais assumidos pelo Governo, importa implementar um conjunto de medidas adicionais que permitam cumprir os objectivos em matéria de despesa, nomeadamente no âmbito dos SFA.

Assim, será implementada uma reserva nos orçamentos de receita dos SFA, que incidirá sobre as verbas a arrecadar. Esta medida induzirá uma redução das despesas operacionais e dos custos administrativos e também contribuirá para uma maior eficácia na cobrança da receita e a consequente melhoria dos

saldos. Esta reserva adicional será implementada de forma proporcional à grandeza dos saldos orçamentais previstos dos SFA.

Deste modo, pretende-se, por um lado, estimular a dinâmica dos próprios SFA no sentido de maximizarem a cobrança de receitas próprias e promoverem uma criteriosa gestão da respectiva despesa e, por outro, assegurar a diminuição de encargos com despesas operacionais e administrativas, contribuindo de modo determinante para os objectivos globais em matéria de controlo do défice pelo lado da despesa pública.

De salientar que não são abrangidas por esta medida os SFA que integram o Serviço Nacional de Saúde, a Caixa Geral de Aposentações e as Instituições do Ensino Superior, já abrangidos por outras medidas específicas de consolidação orçamental.

#### Redução adicional de despesa da Segurança Social

Pelo lado das transferências com origem no Orçamento do Estado para os subsectores prevê-se, também, como medida adicional, um reajustamento nas transferências a efectuar em 2011. Este objectivo será alcançado por intermédio de uma redução no montante das transferências para o sector da Segurança Social.

#### ***Reestruturação dos Serviços e Organismos da Administração Central do Estado***

Complementando a inédita redução generalizada de mais de 25% das estruturas administrativas e chefias da Administração Central do Estado, conduzida em 2007, por ocasião do PRACE, será promovida a reestruturação, em 2011, dos serviços e organismos da Administração Central do Estado, mediante extinção, fusão ou externalização de estruturas administrativas, bem como supressão de 991 cargos dirigentes superiores, intermédios e equiparados, correspondendo a 15% do seu universo global.

#### ***Segurança Social***

A Segurança Social procederá no sentido de melhoria do seu saldo em 150 milhões de euros, fruto de uma redução adicional de despesa com prestações sociais, salvaguardando a capacidade de manter níveis justos e adequados de protecção social, e de um aumento adicional de contribuições para a segurança social.

#### Poupanças adicionais decorrentes da aplicação da condição de recursos e da inspecção das condições de atribuição de benefícios sociais

A redução da despesa é possibilitada pelo reforço da estratégia de redução de pagamentos indevidos de prestações sociais, do combate à fraude e evasão, assim como de uma mais rigorosa execução orçamental da despesa, em particular decorrente dos impactos na despesa com prestações sociais no âmbito da aplicação da condição de recursos dos beneficiários que não cumprem os requisitos exigíveis, assim como das restantes medidas tomadas ao longo do ano de 2010.

Com efeito, o número de beneficiários de abono de família e de outras prestações não contributivas que não cumpriram critérios da condição de recursos é superior às estimativas, o que levou à revisão em alta do impacto da medida.

#### Aumento adicional de contribuições

Irá ocorrer o alargamento do enquadramento dos estagiários na segurança social e consequente pagamento das respectivas contribuições, para o qual se estima uma receita adicional de 30 milhões de euros.

Adicionalmente, será reforçada a inspecção associada à aplicação do novo Código Contributivo.

#### ***Despesas/Receitas de Capital***

Poupança adicional de 0,45% do PIB resultante da redução de despesa de capital (até ao máximo de 400 milhões de euros) e do aumento da receita de capital (até ao montante de 350 milhões de euros).

#### Recalendarização de projectos cuja implementação estava prevista para 2011

Trata-se da revisão do calendário de projectos em áreas como a construção de equipamentos escolares, outros equipamentos colectivos ou infra-estruturas de transportes. Estes projectos representam cerca de 0,25% do PIB.

#### Aumento de receitas

Receitas adicionais associadas a concessões na área do jogo, das comunicações e da energia.

#### Aumento de receitas através de aceleração da venda de património

Esta medida resulta, essencialmente, da reavaliação sectorial do potencial de imóveis desocupados para alienar e representa um impacto estimado de 0,2% do PIB.

### **Medidas de Consolidação Orçamental: 2012-2013**

Em 2012 e 2013 o esforço de consolidação orçamental tem de prosseguir de forma a assegurar o ajustamento preconizado nas metas de défice exigentes de 3% do PIB em 2012 e 2% em 2013.

Para atingir estas metas, é necessário promover uma redução estrutural do défice de cerca de 3,7 p.p. do PIB, acautelando dessa forma, também, os riscos associados à evolução da actividade económica mundial e portuguesa. O principal esforço de consolidação continuará a ser feito do lado da despesa, assumindo-se medidas que representam cerca de 2,4 p.p. do PIB, no conjunto dos dois anos, enquanto as medidas de aumento da receita representarão cerca de 1,3 p.p.

A estratégia de consolidação privilegiará a racionalização da despesa pública, concentrando os seus esforços na redução da despesa associada ao Sector Empresarial do Estado, nomeadamente impondo restrições adicionais ao investimento e aos Serviços e Fundos Autónomos, mas também dos consumos intermédios na Administração Pública em geral. Prosseguirão também os esforços de racionalização da despesa no sector da saúde e da educação, assegurando a manutenção da elevada qualidade nos cuidados e serviços prestados aos cidadãos.



A tabela seguinte apresenta as principais medidas de consolidação a adoptar em 2012 e 2013 bem como o seu impacto estimado.

**Quadro II.2. Impacto estimado das medidas de consolidação orçamental**  
(efeito face ao ano anterior, em % PIB)

<b>Impacto estimado das medidas de consolidação orçamental</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Diminuição de Despesa <sup>(1)</sup></b>	<b>1,6</b>	<b>0,8</b>
Contribuição especial aplicável a todas as pensões acima de 1500 euros com regras semelhantes à redução dos salários da Administração Pública ( <i>prestações sociais</i> )	0,25	
Redução de custos com medicamentos e sub-sistemas públicos de saúde ( <i>prestações sociais</i> )	0,3	0,1
Aprofundamento da racionalização da rede escolar e aumento da eficiência no aprovisionamento ( <i>despesas com pessoal e consumo intermédio</i> )	0,2	0,1
Outras medidas de controlo de custos operacionais na Administração Pública ( <i>consumo intermédio</i> )	0,2	0,1
Reforço do rigor no controlo da atribuição das prestações sociais e na cobrança de receitas		0,2
Redução de custos no Sector Empresarial do Estado e com Serviços e Fundos Autónomos: revisão das indemnizações compensatórias, dos planos de investimentos e dos custos operacionais ( <i>subsídios e outras despesas de capital</i> )	0,35	0,1
Redução da transferência para Autarquias e Regiões Autónomas ( <i>despesas de capital</i> )	0,1	
Outras medidas de redução da despesa de capital	0,2	0,2
<b>Aumento de Receita</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>
Revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais, designadamente em sede de IRS e IRC	0,4	0,1
Racionalização da estrutura de taxas do IVA	0,1	0,3
Actualização dos impostos específicos sobre o consumo	0,15	
Conclusão da convergência no regime de IRS de pensões e rendimentos do trabalho	0,15	
Combate à informalidade e evasão fiscal: controlo de facturas e cruzamento de declarações de volume de negócios com pagamentos automáticos	0,1	
<b>Total</b>	<b>2,5</b>	<b>1,2</b>

(1) Adicionalmente, a suspensão da aplicação das regras de indexação de pensões permite poupança anual de 0,2% do PIB, a manutenção da política salarial no sector público permite poupança anual de 0,2% do PIB, e o congelamento das admissões na função Pública permite uma poupança anual de 0,1% do PIB.

Analisa-se em seguida, com mais detalhe, a natureza das medidas de consolidação orçamental e o respectivo impacto esperado:

### **Despesa com pensões**

Dada a dimensão do esforço necessário, e tendo em conta o peso que as mesmas assumem, será necessário suspender nos próximos dois anos a aplicação da regra automática de indexação das pensões, o que não deixará de permitir um aumento, ainda que moderado, das pensões mais baixas.

Adicionalmente, ainda para garantir uma redução na despesa com pensões, será alargado o âmbito de aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, criada em 2010, aplicando-a de forma similar à utilizada na redução das remunerações da administração pública em 2011, ou seja, a pensões acima de 1500 euros. Esta medida permitirá uma redução da despesa de 0,25% do PIB.

**Redução de custos com medicamentos e subsistemas públicos de saúde**

Na área da saúde, prosseguirão, nos anos de 2012 e 2013, os esforços de racionalização da despesa com vista a garantir a sustentabilidade do sistema, preservando a qualidade dos cuidados de saúde prestados aos cidadãos. São de destacar as seguintes áreas de actuação:

- *Política de medicamento*: fruto do Acordo celebrado entre o Ministério da Saúde e a Indústria farmacêutica, a despesa com medicamentos em ambulatório no SNS deverá registar, em 2011, uma redução de 234 milhões de euros, por referência ao valor executado em 2010. Para o ano de 2012, é fixada uma nova redução de 120 milhões de euros face a 2011. Em resultado deste Acordo, o total da despesa com medicamentos em ambulatório não poderá ultrapassar os 1.440 milhões de euros em 2011 e os 1.320 milhões de euros em 2012. O valor da despesa com medicamentos em ambulatório em 2012 será, assim, inferior em cerca de 350 milhões de euros, face ao cenário de não alteração de políticas.
- *Redução dos custos operacionais nos Hospitais EPE*: na sequência dos programas lançados em 2011, serão prosseguidos em 2012 e 2013 os esforços de redução dos custos operacionais nos Hospitais EPE, prevendo-se reduções de 5% em 2012 e 4% em 2013. Estas reduções dos custos permitirão a obtenção de reduções de despesa de cerca de 100 milhões de euros em 2012 e de 80 milhões de euros em 2013. Desta forma, os custos operacionais dos Hospitais EPE serão inferiores em 2012 cerca de 230 milhões de euros e em 2013 cerca de 310 milhões de euros, face ao cenário de não alteração de políticas;
- *Racionalização e redução dos encargos com a Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE) e com os subsistemas de saúde ainda existentes*: prosseguirão em 2012 e 2013 os esforços de racionalização da despesa destes serviços. Serão, ainda, tomadas medidas com vista à revisão de procedimentos e preços no regime livre; à revisão das convenções com prestadores de serviços de saúde; à racionalização e controlo do volume de actos e serviços de saúde elegíveis para comparticipação por beneficiário e ao controlo da quantidade de medicamentos elegíveis para comparticipação por beneficiário. Serão ainda revistas as tabelas dos actos e serviços de saúde elegíveis para comparticipação. Estas alterações permitirão poupanças na ordem dos 0,1% do PIB;
- *Reorganização de serviços*: prosseguirão os esforços de racionalização da rede de serviços do SNS com a criação de novos Centros Hospitalares e de novos agrupamentos de unidades de saúde que, entre outras vantagens, permitirão obter poupanças que se estimam em 10 milhões de euros em 2012 e 20 milhões de euros em 2013.

De referir, ainda, que entre as medidas específicas a implementar nos anos de 2012 e 2013 se encontram a racionalização das equipas para redução de horas extra, nomeadamente com a criação de equipas dedicadas às urgências; a reorganização interna dos hospitais e reorganização das urgências nas áreas metropolitanas; a prescrição electrónica de Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica (MCDT), com chamada de alerta sobre o custo e a necessidade de uma correcta prescrição clínica em termos de periodicidade; a desmaterialização da receita médica, que permitirá agilizar dispensa de medicamentos e conferência de facturas e se tornará importante instrumento de monitorização da prescrição e de combate a fraudes; a revisão da metodologia do preço dos medicamentos de uso humano comparticipados no sentido de indexar aos preços praticados nos restantes países da Europa; a criação de novo enquadramento para o regime de remuneração da distribuição de medicamentos - grossistas e farmácias -, prevendo a substituição parcial da percentagem

fixa sobre o preço do medicamento, por um valor fixo por embalagem e por acto farmacêutico, por forma a conferir-lhe maior racionalidade económica; e a revisão do regime de comparticipações, no sentido da coerência e da diminuição do incentivo à fraude.

#### **Aprofundamento da racionalização da rede escolar e aumento da eficiência no aprovisionamento**

Esta medida passa pela racionalização da despesa em educação e envolve poupanças de cerca de 300 milhões de euros em 2012 e de cerca de 150 milhões de euros em 2013:

- A conclusão do processo de encerramento de escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico com menos de vinte e um alunos, de forma a racionalizar a utilização dos recursos disponíveis e a assegurar o acesso a boas condições de ensino e aprendizagem a todos os alunos;
- A continuação do processo de reorganização de agrupamentos escolares e de reforço da autonomia, de forma a promover os agrupamentos verticais, incluindo os vários níveis de ensino e possibilitando a concretização de projectos educativos para um percurso formativo desde o pré-escolar até ao ensino secundário;
- A racionalização dos processos de aprovisionamento, nomeadamente com a adesão das escolas aos contratos da Agência Nacional de Compras Públicas.

#### **Outras medidas de controlo de custos operacionais na Administração Pública**

Também nos restantes sectores prosseguirão os esforços de racionalização da despesa pública. São de destacar as seguintes medidas:

- Redução de 10% nos custos com aquisição de bens e serviços na administração central, no conjunto de 2012 e 2013, que correspondem a uma redução de cerca de 300 milhões de euros, nomeadamente promovendo a crescente utilização dos contratos da Agência Nacional de Compras Públicas por todas as instituições, promovendo a redução do custo médio de aquisição de diversos bens e serviços;
- Na área da justiça, em resultado da implementação das medidas propostas pela Comissão para a Elaboração do Programa de Eficiência Operacional da Justiça, com a racionalização da rede de tribunais e melhorias nos processos de trabalho, poderão ser obtidas poupanças na ordem dos 60 milhões de euros em 2012 e 2013;
- Promoção de ganhos adicionais associados à reorganização dos serviços e implementação de medidas de simplificação, em linha com a reestruturação dos serviços e organismos da Administração Central do Estado prevista para 2011.

#### **Reforço do rigor no controlo da atribuição das prestações sociais e na cobrança de receitas**

Para o ano de 2013, as medidas adicionais de consolidação da despesa da Segurança Social continuarão a incidir no reforço do combate à fraude e evasão contributiva e prestacional e, por outro lado, no reforço do controlo do rigor nos apoios sociais concedidos.

No âmbito do reforço do combate à fraude e evasão contributiva e prestacional, quanto aos beneficiários, será alargado o universo de baixas por doença objecto de convocatória dos Serviços de Verificação de Incapacidades Temporárias, nomeadamente no caso de beneficiários com reincidências de baixas

médicas e, por outro lado, no âmbito da atribuição do subsídio de desemprego será reforçado o controlo de recusas de emprego bem como será reforçado o processo executivo de dívidas de beneficiários à Segurança Social.

No que se refere aos contribuintes, o combate à evasão contributiva será realizado através do reforço do processo de emissão de Declaração de Remunerações oficiosas, ou seja, nas situações em que existe incumprimento da obrigação declarativa por parte das Entidades Empregadoras, designadamente através da não entrega de Declaração de Remunerações, da omissão de trabalhadores nas mesmas ou da sub-declaração de remunerações.

No que se refere ao reforço do controlo e rigor nos apoios sociais concedidos, destaca-se o reforço da estratégia de redução de pagamentos indevidos nas prestações familiares e de desemprego; a introdução de melhorias no controlo rigoroso e eficiente das frequências dos equipamentos sociais com acordos de cooperação celebrados com a Segurança Social; a reavaliação semestral de prestações sociais, através da averiguação oficiosa de rendimentos e, por fim, o controlo de pagamentos de prestações avultados.

Outra vertente de intervenção passará pela actualização da própria relevância e definição de determinados mecanismos de protecção, nomeadamente em situações em que diferentes instrumentos possam contribuir para uma mesma modalidade de protecção. Paralelamente, proceder-se-á até 2013 ao congelamento do IAS em vigor em 2010 e 2011, que potenciará uma contenção do crescimento da despesa com prestações, uma vez que a sua actualização está parceladamente indexada ao Indexante de Apoios Sociais.

A adopção destas medidas permitirá uma poupança de cerca de 300 milhões de euros em 2013.

### **Redução de custos no Sector Empresarial do Estado e com Serviços e Fundos Autónomos**

Esta medida envolve a revisão das indemnizações compensatórias, dos planos de investimentos e dos custos operacionais nestes sectores. Especificamente, adoptar-se-ão as seguintes medidas:

- Revisão de sistemas de compensações, benefícios e outras regalias praticados no Sector Empresarial do Estado (SEE), aproximando-os dos sistemas em vigor no Estado;
- Revisão de sistemas de compensações e de benefícios praticados nos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), aproximando-os dos sistemas em vigor no Estado;
- Avaliação do SEE e do sector dos SFA, fomentando a sua reorganização com a fusão ou extinção de empresas do SEE e de institutos públicos e promovendo, desse modo, poupanças quer em lugares de administração, quer em termos de custos operacionais. Serão revistos os contratos de prestação do serviço público na área da comunicação social, com relevo para os serviços de televisão e de rádio;
- Imposição de limites mais apertados ao endividamento das entidades do SEE, revisão e maior selectividade dos seus planos de investimento e redução dos custos operacionais. A redução de custos operacionais resultará da fixação de tectos máximos de despesa para as empresas que apresentaram um Programa de Redução de Custos insuficiente;
- Imposição de limites mais apertados aos custos operacionais dos SFA;

- Promoção da revisão do sistema de indemnizações compensatórias. Em particular, as indemnizações compensatórias a atribuir às empresas do SEE em 2012 serão reduzidas em 15%. Será ainda promovida a revisão e contratualização do serviço público nos sectores rodoviário e ferroviário.

### **Redução das transferências para Autarquias e Regiões Autónomas**

Em 2012, com base no princípio da solidariedade recíproca as Administrações Regional e Local são chamadas a contribuir para o objectivo nacional de consolidação das contas públicas em 0,1% do PIB. Esta medida será efectuada através da redução das transferências por via de uma derrogação temporária das respectivas leis de finanças regionais e locais, possibilitando que sejam transferidas verbas menores do que aquelas que resultariam da aplicação dos regimes vigentes.

### **Outras medidas de redução de despesa de capital**

Pretende-se a redução da despesa de capital em resultado da recalendarização da implementação de diversos projectos em áreas como a construção de equipamentos escolares, outros equipamentos colectivos ou infra-estruturas de transportes. Estima-se que esta medida levará a uma redução da despesa de capital em cerca de 350 milhões de euros face ao cenário de não alteração de políticas.

### **Revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais, designadamente em sede de IRS e IRC**

As deduções à colecta do IRS possuem mente um valor semelhante para todos os contribuintes, independentemente do escalão de rendimentos, excepto no que respeita aos contribuintes integrados nos dois escalões mais elevados de rendimentos, os quais estão sujeitos ao limite de 1100 euros, em virtude das alterações introduzidas pela Lei do Orçamento do Estado para 2011.

Prevê-se agora que o valor global das deduções à colecta para os restantes escalões seja diferenciado tendo em consideração o rendimento colectável dos contribuintes. Excluídos desta regra transversal de limitação, ficam os dois primeiros escalões do IRS, bem como as deduções à colecta personalizantes relativas aos contribuintes, dependentes e ascendentes previstas no artigo 79.º do Código e, bem assim, as relativas às pessoas com deficiência.

Em sede de IRC, no tocante a benefícios aplicáveis a pessoas colectivas, propõe-se uma racionalização dos benefícios fiscais e dos regimes especiais em vigor, tendo em especial atenção a regra de caducidade prevista no Estatuto dos Benefícios Fiscais. O ganho de receitas estimado corresponde a 0,4% PIB em 2012 e a 0,1% PIB em 2013.

### **Racionalização da estrutura de taxas do IVA**

Prevê-se a revisão das listas anexas ao Código do IVA, respeitantes aos bens e serviços sujeitos a taxa reduzida e intermédia, com vista a reforçar a equidade do imposto e simplificar a lei fiscal, e a racionalização da estrutura de taxas do IVA, no sentido da sua progressiva simplificação, reforçando a competitividade do sistema fiscal a nível internacional. O ganho de receitas estimado corresponde a 0,1% do PIB em 2012 e 0,3% PIB em 2013.

O Governo procederá ainda, em 2013, à revisão da fiscalidade que incide sobre as diversas formas de energia para garantir que a mesma induz comportamentos de utilização racional de energia, incentivando a eficiência energética e a redução de emissões.

#### **Actualização dos impostos específicos sobre o consumo**

Pretende-se assegurar uma actualização dos impostos específicos sobre o consumo, no sentido de prevenir a erosão da base tributável destes impostos e de garantir a sua capacidade de orientação de comportamentos, muito concretamente dos hábitos de consumo colectivos. O ganho de receitas estimado corresponde a 0,15% do PIB em 2012.

#### **Conclusão da convergência no regime de IRS de pensões e rendimentos do trabalho**

Em virtude da Lei do Orçamento do Estado para 2011, procedeu-se a uma aproximação da dedução específica da categoria H do IRS, relativa às pensões, com a dedução específica da categoria A, relativa aos rendimentos do trabalho dependente, sendo que actualmente a dedução aplicável às pensões possui o valor de base de 6.000 euros e é abatida do montante que exceda aquele valor em 20% sempre que as pensões apresentem valor anual superior a 22.500 euros.

Prevê-se que este processo de convergência seja finalizado em 2012, respeitando as especificidades técnicas das categorias do IRS, concentrando-se esse esforço, sobretudo, nas pensões de valor mais elevado. O ganho de receitas estimado corresponde a 0,15% do PIB em 2012.

#### **Combate à informalidade e evasão fiscal: controlo de facturas e cruzamento de declarações de volume de negócios com pagamentos automáticos**

O combate à fraude e evasão fiscal continuará, no período de 2012 e 2013, a ser levado a cabo através do reforço de mecanismos de natureza legal e administrativa.

Esse reforço passará, designadamente, pelo controlo dos sujeitos passivos pela Administração Fiscal com base nos dados relativos aos pagamentos efectuados através de terminais de pagamento automático, em resultado das alterações à Lei Geral Tributária operadas pela Lei do Orçamento do Estado para 2011.

Além disto, prevê-se a alteração das regras legais respeitantes à emissão de factura pelos operadores económicos, no sentido de reforçar a factura como instrumento de controlo e de proceder à transposição antecipada da Directiva 2010/45/EU do Conselho, de 13 de Julho de 2010, ("Directiva Facturação"). O ganho de receitas estimado corresponde a 0,1% do PIB em 2012.

### **Reformas Estruturais**

Em paralelo com a agenda de consolidação das contas públicas, o Governo prosseguirá a sua agenda de reformas estruturais, tomando medidas para promover o crescimento económico e a correcção de desequilíbrios existentes na economia portuguesa.

Os últimos anos testemunharam já a implementação de uma profunda agenda de reformas, focada na superação das vulnerabilidades existentes na economia portuguesa. Essa agenda integrou medidas em domínios determinantes para aumentar o crescimento potencial da economia portuguesa e, por essa via,

promover a criação de emprego e a melhoria do nível de vida dos portugueses. São de destacar algumas áreas em que se registou uma importante acção e em que são também já visíveis algumas melhorias:

- Ambiciosa agenda de promoção da melhoria das habilitações escolares e das qualificações dos portugueses, com a obtenção de resultados bem visíveis em termos de redução da taxa de abandono escolar precoce; dos resultados educativos medidos por indicadores como os testes PISA, o aumento da escolaridade obrigatória; o aumento das taxas de participação dos jovens nos níveis escolares secundário e terciário, permitindo alcançar valores iguais às médias da OCDE pela primeira vez na história portuguesa;
- Melhoria nos indicadores de Investigação e Desenvolvimento (I&D) e Inovação e alteração do perfil competitivo da economia portuguesa, com grandes aumentos da despesa em Investigação e Desenvolvimento, em particular por parte das empresas (a despesa em I&D mais do que duplicou nos últimos 5 anos, passando de 0,81% do PIB em 2005 para 1,71% em 2009, quando era somente 0,4% no final dos anos 80); com avanços importantes nos indicadores de inovação, nomeadamente o aumento da percentagem de empresas que inovam, o aumento do peso das exportações de média e alta tecnologia ou o triplicar do volume de exportações de serviços integrados na balança de pagamentos tecnológica;
- Melhoria da flexibilidade e adaptabilidade do mercado de trabalho com uma revisão da legislação laboral que teve importantes reflexos, por exemplo, no indicador de flexibilidade do mercado de trabalho construído pela OCDE;
- Redução da dependência energética, contribuindo para a correcção dos desequilíbrios externos, sendo de destacar que em 2010 a produção de energia eléctrica de fontes renováveis representou cerca de 53% do valor da energia consumida, permitindo uma relevante redução das importações;
- Reforma e modernização da administração pública, de que são bons exemplos a liderança em termos de *e.governance*, a redução do emprego público ou a reestruturação da administração pública;
- Melhoria do ambiente de negócios com significativas reduções dos custos administrativos e da burocracia, que permitiram a Portugal ser líder em rankings de reformas em áreas como a facilidade de criação de empresas.

Não obstante os progressos alcançados, os desafios persistem e o Governo continua empenhado em reforçar a agenda de promoção do crescimento de longo prazo.

No quadro do Programa Nacional de Reformas, preparado em paralelo com este Programa de Estabilidade, o Governo assumiu metas ambiciosas para 2020, nomeadamente em áreas como a despesa em I&D, em que visa atingir um nível de 2,7-3,3% do PIB, a redução da taxa de abandono escolar para 10% ou o aumento para 40% da percentagem de população com idade compreendida entre os 30 e 34 anos que completa ensino terciário. O alcançar destas metas permitirá, pela primeira vez, que Portugal atinja valores iguais à média da União Europeia nestes indicadores, superando assim um desfasamento estrutural em áreas chave para o seu desenvolvimento.

No quadro do aprofundamento da agenda de reformas estruturais, o Governo pretende continuar a agir em áreas chave para o desenvolvimento da economia portuguesa, prosseguindo a implementação de reformas já decididas e implementando novas medidas.



## Promoção da Poupança e Redução do Endividamento

Ao longo da década de 80 e, sobretudo, da década de 90, a taxa de poupança em Portugal diminuiu significativamente, associada à redução das taxas de juro, consequência do processo de convergência para a entrada na União Económica e Monetária, e à crescente facilidade de acesso ao crédito. Desde 2000, aproximadamente, e até ao início da crise económica e financeira, a taxa de poupança manteve-se relativamente estável, embora em níveis particularmente baixos. O diferencial entre poupança e investimento verificado em Portugal tem-se reflectido, por sua vez, na crescente necessidade de financiamento externo da economia. Em particular, a dívida externa líquida em percentagem do PIB aumentou significativamente desde meados dos anos 90.

Não deverá, porém, ser ignorado o facto da própria crise económica e financeira, bem como das medidas de consolidação orçamental adoptadas, terem vindo a desempenhar um papel positivo na gradual desalavancagem da economia portuguesa. O mais recente aumento da taxa de poupança, bem como a diminuição do défice da balança corrente em 2010, são evidência disso mesmo. O Governo pretende agora contribuir para a recuperação da poupança no sector privado implementando o seguinte conjunto de medidas:

### 1. Simplificar e Facilitar a Poupança

De forma a simplificar e facilitar a poupança, é importante torná-la o mais acessível possível e criar condições para tirar partido do comportamento de inércia no acto de poupar. Propõe-se, assim, que as famílias sejam incentivadas à vinculação ao denominado “Plano de Auto-Poupança Individual”. De acordo com este plano, todos os trabalhadores, pensionistas e beneficiários de subsídios pagos pelo Estado passam a dispor da possibilidade de aplicar, de forma automática e periódica, uma parte da remuneração/pensão de reforma/subsídio em produtos de poupança à sua escolha.<sup>2</sup> A adesão a este programa deve ser sempre voluntária, envolvendo necessariamente a contratualização prévia/simultânea do(s) produto(s) de poupança escolhidos. Será importante que sejam definidas as características dos produtos financeiros em causa, para que possam ser considerados produtos de poupança no âmbito deste plano.

De referir ainda que, ao incentivar a concorrência entre as instituições que oferecem produtos de poupança, se espera que esta medida tenha um impacto positivo sobre a remuneração desses mesmos produtos.

### 2. Promover a Educação e a Literacia Financeiras

Num contexto de elevado endividamento externo da economia portuguesa, em geral, e das famílias, em particular, importa estimular uma cultura de poupança, inculcando, desde cedo, hábitos de poupança na população. Promover a educação e a literacia financeira afigura-se um aspecto essencial, para consciencializar as famílias da necessidade de disciplina e de planeamento, dotando-as de ferramentas que as auxiliem na tomada de decisões financeiras incluindo a percepção do risco de possuir portfolios desequilibrados. Propõe-se, assim, a definição de um programa nacional de educação e literacia financeira, fundamental para uma gestão financeira saudável e responsável, tendo por base o recente trabalho desenvolvido pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros. A implementação do

---

<sup>2</sup> Alternativamente, poder-se-á optar por considerar apenas os subsídios que envolvem desembolsos periódicos (ex.: mensais).



programa passa pela formação, pela promoção junto dos consumidores de produtos financeiros, incluindo os relacionados com o crédito, e junto do público em geral, fornecendo informação e aconselhamento, com o envolvimento da comunicação social. Tratando-se de matéria financeira, propõe-se que a coordenação do referido programa fique a cargo do Comité Nacional para a Estabilidade Financeira (CNEF), que reúne o Ministério das Finanças e da Administração Pública e os três supervisores financeiros, Banco de Portugal, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e Instituto de Seguros de Portugal.

### **3. Incentivar a disciplina orçamental das famílias e a gestão prudente do endividamento**

A promoção da poupança deverá igualmente passar pela adopção de medidas que incidam sobre os factores que afectem negativamente a poupança. Incentivar a disciplina orçamental das famílias e a gestão prudente do endividamento são exemplos de linhas de acção que incidem sobre esses factores. A este nível propõe-se:

**3.1. O alargamento do perímetro da supervisão aos mediadores de crédito**, tendo em conta que actualmente a actividade de mediação de crédito abrange desde a simples prospecção e promoção até ao aconselhamento na contratação ou renegociação de produtos bancários, passando pela apresentação de ofertas de crédito pelos próprios fornecedores de bens e serviços (habitualmente designados por “pontos de venda”, muito presentes no comércio automóvel e no grande retalho).

### **3.2. Revisão do regime da dedução à colecta de IRS, actualmente em vigor, inerente a juros e amortizações para contratos de crédito à habitação novos**

Tendo em conta o elevado peso do crédito à habitação no total do crédito concedido a particulares (acima de 75%) dever-se-á evitar a existência de incentivos que, no actual quadro de elevado nível de endividamento externo, possam promover o endividamento excessivo das famílias.

Tendo em conta que o actual documento prevê já uma redução dos benefícios e deduções fiscais, que atingirão principalmente os indivíduos com rendimentos mais elevados e que abrangerão naturalmente aqueles associados ao crédito à habitação, propõe-se que a revisão do regime fiscal em causa incida apenas no que respeita aos novos contratos de crédito à habitação.

De referir, ainda, que esta medida beneficia também do que for feito a nível da promoção do funcionamento do mercado de arrendamento, de forma a facilitar alternativas à compra de habitação própria.

**3.3. Reforço da supervisão macro e micro-prudencial no que respeita à concessão de crédito por parte das instituições bancárias.** O supervisor bancário, no contexto da supervisão micro e macro prudencial, deverá exigir às instituições financeiras uma política de concessão de crédito responsável, introduzindo mecanismos que garantam o controlo, por parte dos bancos, da sua exposição agregada ao risco de crédito dos seus clientes, com a possibilidade de introdução de sanções no caso de esta exposição vir a demonstrar-se inadequada.

Estas medidas serão preparadas e aprovadas até final de Março de 2011.

## Reforma do Quadro Orçamental e Sector Empresarial do Estado

O Governo tem vindo a reforçar significativamente os mecanismos de monitorização e controlo intra-anual de execução orçamental, conforme patente no capítulo adiante sobre a Qualidade das Finanças Públicas.

Será de destacar a proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental que está neste momento a ser discutida na Assembleia da República, tendo já merecido aprovação na generalidade. Esta Proposta de Lei introduz alterações nas matérias respeitantes ao processo que conduz à elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, adaptando alguns princípios e regras orçamentais - nomeadamente o enfoque numa estrutura por programas, como peça central do Orçamento do Estado, a elaboração de um orçamento plurianual, a introdução de regras orçamentais (sobre o saldo orçamental e sobre a despesa pública) e a criação do Conselho das Finanças Públicas -, e está totalmente em linha com a proposta de Directiva da UE sobre os requisitos dos quadros orçamentais dos Estados-membros aprovada pelo Conselho Ecofin de Março de 2011.

Está em curso a criação de uma Entidade para a Monitorização das Parcerias Público-Privadas, sob a tutela do Ministério das Finanças e da Administração Pública, que terá como objectivo, entre outros, assegurar uma maior selectividade do investimento público e a sustentabilidade económico-financeira dos projectos.

O Governo prossegue também o esforço para aumentar a transparência e disciplina na gestão das empresas públicas, nomeadamente (i) definindo limites ao endividamento, (ii) estendendo a todo o Sector Empresarial do Estado o Princípio da Unidade de Tesouraria, (iii) aplicando de forma obrigatória os Princípios de Bom Governo, (iv) estendendo a contratualização de serviço público e (v) e alargando a definição de objectivos e orientações de gestão.

## Privatizações

O programa de privatizações no SEE diminui a dívida pública, e, por conseguinte, os encargos a ela associados, o que se repercute positivamente no esforço de consolidação orçamental. Entre 2010 e 2013 prevê-se a obtenção de receitas de privatizações no montante de cerca de 6470 milhões de euros que contribuirão para reduzir a dívida pública, dependendo o montante efectivo de receitas das percentagens de participação que sejam fixadas.

No quadro da programação plurianual das operações de privatização, continuará a promover-se, em geral, a alienação das participações integradas na denominada carteira acessória, contemplando-se, ainda, um conjunto de diversas empresas nas áreas da energia, construção e reparação naval, tecnologias de informação e comunicação, serviço postal, infra-estruturas aeroportuárias, transporte aéreo e transporte ferroviário, bem como a alienação de activos detidos fora do país.

Neste âmbito, proceder-se-á a um esforço adicional, de antecipação do programa de privatização e alienação de participações do Estado, face ao previsto na actualização de Março de 2010 do PEC, através da antecipação para 2012 de algumas das operações previstas ocorrer em 2013.

Prevê-se, assim, a abertura a capital privado de novas empresas que, sem prejuízo de operações de reestruturação prévias, se considera poderem ser objecto de privatização, contribuindo para promoção de uma maior eficiência e produtividade nos sectores em causa, e para a essencial redução da dívida pública.

No Orçamento do Estado para 2011, o Governo fixou em cerca de 1,9 mil milhões de euros a previsão de obtenção de receitas de privatização. Nos exercícios subsequentes, promover-se-ão operações geradoras de receitas nos montantes previstos no quadro abaixo.

**Quadro II.3. Receita de Privatizações**

Ano	Em % do PIB	Em milhões de euros
2010	0,51	886
2011(p)	1,26	2184
2012(p)	1,27	2255
2013(p)	0,63	1145

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Nota: (p) – previsão.

## Mercado de trabalho

Uma reforma da legislação laboral foi implementada em 2009, em resultado de um acordo com os parceiros sociais, com os objectivos de i) promover a negociação colectiva, quer a nível sectorial quer da empresa, ii) fomentar a adaptabilidade interna à empresa, pela flexibilização das condições de mobilidade interna, de organização do tempo de trabalho e de negociação salarial. Adicionalmente, foram também flexibilizados diversos procedimentos, nomeadamente de despedimento colectivo. As mudanças introduzidas resultaram na maior redução de rigidez do mercado de trabalho verificada na OCDE.

Com vista a aumentar a capacidade competitiva da economia e promover uma maior flexibilidade do mercado de trabalho e a criação de emprego, o Governo e os Parceiros Sociais estão a finalizar a negociação de um Acordo na Comissão Permanente de Concertação Social que inclui ajustamentos na lei laboral. Estão em causa três principais áreas. A primeira refere-se ao estabelecimento de um novo regime de compensação por cessação de contrato de trabalho, para os novos contratos de trabalho celebrados após a entrada em vigor do mesmo regime, com vista a progressivamente diminuir a compensação por despedimento, dos actuais 30 para 10 dias por cada ano de antiguidade, sendo 10 dias adicionais pagos por um fundo financiado por contribuições dos empregadores, perfazendo um total de 20 dias de compensação por despedimento. O limiar mínimo de 3 meses de compensação será também eliminado e será introduzido um máximo de 12 meses para as compensações, sendo que, as novas regras aplicar-se-ão também aos contratos a termo tendo em conta as lições retiradas da crise actual. Adicionalmente, está também em negociação uma significativa simplificação dos procedimentos de *lay-off*, bem como medidas para promover uma crescente descentralização da negociação colectiva para o nível da empresa.

O Governo introduziu também importantes alterações no regime do subsídio de desemprego, reforçando os incentivos para a aceitação de ofertas de emprego e restringindo as durações máximas e as taxas de substituição associadas a estas prestações.

Com o objectivo de continuar a melhorar as condições de funcionamento e de adaptabilidade do mercado de trabalho em Portugal, o Governo irá promover a implementação das medidas actualmente em negociação. Em paralelo, o Governo continuará a avaliar, em sede de concertação social, os impactos

das medidas já tomadas bem como das que estão actualmente em implementação, continuando a promover os ajustamentos que se revelarem necessários para melhorar o funcionamento do mercado. Em particular, proceder-se-á:

- À avaliação, a partir de Julho de 2011, do sistema de subsídio de desemprego com o objectivo de aumentar a empregabilidade dos beneficiários e melhorar a sustentabilidade do sistema;
- À avaliação da situação económica, em Maio e em Setembro de 2011, aquando da decisão a tomar em matéria de revisão do salário mínimo. Não existem compromissos de aumentos adicionais no futuro e qualquer decisão será também condicionada pela situação económica, bem como pelo impacto do salário mínimo no funcionamento do mercado de trabalho regional e sectorial.
- À avaliação da actual reforma das compensações por despedimento no final de 2011, incluindo o seu impacto na segmentação do mercado de trabalho. O Governo reconhece também a relevância das compensações para os contratos existentes e irá avaliar o impacto da reforma das compensações aplicáveis a contratos existentes negociados através de mútuo acordo entre trabalhadores e empregadores e lançar uma consulta junto dos parceiros sociais sobre esta matéria.
- Ao encorajamento, no contexto da negociação colectiva, do aumento da flexibilização da organização do tempo de trabalho, designadamente no que se refere aos acréscimos devidos pela prestação de trabalho suplementar e ao período de referência para apurar a média do trabalho.
- No contexto da reforma do sistema de justiça que está a ser levada a cabo, à optimização de todos os procedimentos, designadamente, relativos ao despedimento individual e colectivo, com o objectivo de reforçar a aplicação obrigatória das alterações introduzidas no Código do Trabalho;
- À avaliação do impacto na competitividade dos sectores e empresas aquando da extensão de acordos colectivos de trabalho.

### Reformas no sector da Justiça

Existe um consenso alargado sobre a importância do contributo da Justiça para proteger direitos fundamentais dos cidadãos e empresas e promover o desenvolvimento económico e a competitividade de Portugal. O nosso país atingiu níveis de excelência reconhecidos internacionalmente na criação de serviços electrónicos na área dos registos e na eliminação de custos de contexto e barreiras burocráticas, promovendo um ambiente favorável às empresas. Há, porém, áreas onde subsistem disfunções perfeitamente identificadas como as pendências na acção executiva e na justiça tributária ou problemas na investigação criminal e no domínio das insolvências e do arrendamento, que exigem intervenção de fundo por forma a preservar a imagem das instituições, proteger os direitos dos cidadãos e empresas e promover a capacidade de atracção de investimentos externos. A crise económica veio acentuar a necessidade de o sistema de justiça combater os factores de ineficiência e corresponder às expectativas dos que enfrentam acrescidas dificuldades, garantindo decisões em tempo útil com a necessária autoridade e credibilidade.

Por isso, o Conselho de Ministros definiu, em 17 de Fevereiro, prioridades claras e calendarizadas para a adopção de medidas visando aumentar a eficiência operacional do sistema.

Assim, está já em curso um processo de profunda reorganização judiciária, com novos modelos de gestão dos tribunais, paralelamente foram consagrados e estão a ser implementados modelos alternativos de resolução de litígios (vg no domínio tributário), está a ser impulsionada a simplificação

processual e melhoria organizativa (já em vigor no domínio penal e em fase final de aprovação na área cível), e serão aperfeiçoados outros meios judiciais relevantes para o reforço da competitividade e lançados novos meios de informação dos cidadãos e de transparência da Justiça.

Terá profundo impacto positivo a aplicação do novo modelo de organização judiciária (que reduz o número de comarcas de 231 para 39) às comarcas de Lisboa e da Cova da Beira. O novo modelo, já aplicado com sucesso nas Comarcas do Baixo Vouga, Lisboa Noroeste e Alentejo Litoral, permitirá otimizar os meios materiais e humanos existentes, concentrando serviços e dando resposta adequada às pendências e resolverá, de forma maleável e célere, problemas de gestão de recursos humanos.

Para dinamizar a simplificação será aplicado o regime do processo civil experimental a novas comarcas e consumada, numa fórmula económica (em parceria com o município de Santarém), a instituição de tribunais nacionais de competência especializada em matéria de propriedade intelectual e regulação, supervisão e concorrência.

Esta oferta de uma justiça de qualidade e progressivamente especializada, permitirá não só o desagrevamento de pendências nos tribunais do comércio, como, sobretudo, a resolução mais célere e adequada de litígios que causam obstáculos ao desenvolvimento económico e à competitividade do país.

Serão também aperfeiçoadas as regras e estruturas no domínio das insolvências e as regras do contencioso administrativo, combatendo a morosidade processual.

Essencial para a modernização em curso é a aposta na concretização da agenda digital do sector da Justiça e na melhoria da formação dos seus profissionais. O Governo incluiu os tribunais entre os beneficiários prioritários da expansão das redes de nova geração, por forma a proporcionar-lhes banda larga de alta segurança e aplicações informáticas avançadas (como o CITIUS PLUS, a Aplicação para Gestão do Inquérito-Crime, e o Sistema de Informação do Ministério Público). A reforma do sistema de recrutamento e formação inicial e permanente dos juizes e dos magistrados do ministério público está a ser programada para que as inovações sejam já aplicadas em 2012, ajudando a gestão da mudança.

Além da otimização da gestão dos recursos existentes, está já em fase de regulamentação e activação um novo Fundo para a Modernização da Justiça, visando garantir a sustentabilidade financeira das reformas necessárias.

A implementação destas medidas, incluindo a alteração do mapa judiciário, deve estar terminada até final de Setembro de 2011.

## **Reformas no mercado de arrendamento e promoção da reabilitação urbana**

Portugal é um dos países europeus em que os trabalhos de reabilitação de edifícios residenciais representam menor peso na produção total da construção, não tendo conseguido inverter esta tendência e gerar uma dinâmica capaz de dar resposta à degradação dos centros urbanos, a qual tem implicações muito significativas na qualidade de vida de moradores e visitantes, na atractividade das cidades e na sustentabilidade do próprio desenvolvimento urbano.

O Governo tem acompanhado com preocupação a crise que o sector da construção atravessa a qual foi agravada pela presente conjuntura económica. A par do esforço de consolidação orçamental, necessário para assegurar as condições de financiamento da economia portuguesa, devem ser criadas condições para uma recuperação mais célere do crescimento económico e do emprego. Neste contexto, o Governo

entende que a dinamização do sector da construção deve ser orientada para um novo paradigma, o da reabilitação urbana e da conservação e requalificação do edificado e dos espaços urbanos.

Simultaneamente, e dado o actual contexto de elevado peso do crédito habitação no endividamento total das famílias, o Governo entende ser oportuno dar um novo impulso ao mercado de arrendamento, reforçando a confiança na colocação de imóveis para arrendamento. Desta forma, estimula-se o aumento da oferta e das soluções de habitação para as famílias, contribuindo igualmente para melhores condições de mobilidade laboral.

Para promover a reabilitação urbana e dinamizar o mercado de arrendamento, são adoptadas medidas nos domínios da simplificação dos procedimentos de execução das operações urbanísticas de reabilitação dos edifícios - desburocratizando os processos de obtenção das permissões para realização destas obras e, assim, reduzindo custos de contexto -, e da dinamização do mercado do arrendamento e da oferta de imóveis para serem arrendados - reforçando os mecanismos para assegurar que os proprietários têm meios à sua disposição para reagir perante o incumprimento do contrato e resolver a situação em tempo justo.

No Conselho de Ministros de 17 de Março de 2011 foi aprovada uma Resolução que aprova medidas para incentivar a reabilitação urbana e dinamizar a economia no âmbito da Iniciativa para a Competitividade e o Emprego, tendo sido criado, entre outros, um novo procedimento de despejo, para que este se possa fazer em 3 meses, em vez dos actuais 18 meses que demora uma acção de despejo nos tribunais, tendo sido acautelada a defesa das situações dos inquilinos com fragilidade social.

As medidas devem ser adoptadas até ao final de Março.

### **Reforma do sector da Saúde**

O Governo pretende prosseguir a sua agenda de reforma do SNS, indispensável para responder às novas necessidades e expectativas dos portugueses. O foco da reforma é acrescentar valor para o cidadão, tendo por objectivo conseguir bons resultados de forma eficiente e mais equitativa. Obter ganhos em saúde é o verdadeiro caminho, também, para a sustentabilidade do sistema. Entre as medidas mais relevantes que continuarão a ser implementadas estão a consolidação da reforma dos cuidados de saúde primários, a concretização da rede nacional de cuidados continuados integrados, a forte dinamização da promoção de saúde, a revisão das comparticipações, a centralização de compras e o incentivo ao financiamento por capitação.

Todos os esforços continuarão a ser desenvolvidos para melhorar a eficiência e reduzir de forma significativa os custos, nomeadamente dos Hospitais EPE. Prosseguirá a implementação das medidas já anunciadas na área do medicamento, dos meios complementares de diagnóstico, de reorganização da rede de prestação de cuidados de saúde, e de promoção da eficiência na prestação de cuidados de saúde.

### **Energia**

Neste domínio, o Governo prosseguirá a implementação da sua Estratégia Nacional para a Energia, mantendo os esforços de liberalização dos mercados de produtos energéticos.

O Governo continuará a promover a liberalização dos preços dos produtos energéticos, eliminando gradualmente as tarifas reguladas na electricidade e gás. Será assegurada a provisão de um serviço

universal a preços razoáveis para os consumidores mais vulneráveis. A eliminação das tarifas reguladas será efectuada de forma gradual, mediante a satisfação de determinadas condições relacionadas com o grau de concorrência efectiva no mercado relevante e levando em conta a volatilidade das tarifas num sistema muito sensível à variação da hidraulicidade. Com a concretização das condições requeridas, as tarifas reguladas remanescentes serão eliminadas até ao final de 2012. Será apresentado um cronograma com as acções previstas neste domínio até ao final de Abril de 2011. Durante o período transitório, o Governo procurará assegurar que não existe uma diferença significativa entre o preço do mercado liberalizado e a tarifa regulada, bem como que não existe qualquer subsídio cruzado entre os diferentes segmentos de mercado. O Governo aprofundará o conceito de consumidor vulnerável até ao final de 2011 e estabelecerá os mecanismos para a sua protecção.

O Governo concluirá ainda a transposição das directivas do Terceiro Pacote de Energia, em que dada a avançada legislação já existente em Portugal, só é necessário proceder a poucos ajustamentos, sendo a atribuição de poderes de sanção ao regulador, uma das alterações que será introduzida.

O modelo de desenvolvimento e financiamento da produção de energia com base em fontes renováveis ou co-geração (Produção em Regime Especial) foi baseado no modelo *Feed-in-Tariff* (FIT), sendo os custos adicionais reflectidos nas tarifas de acesso e repercutidas nas tarifas pagas por todos os consumidores. A legislação aprovada em 2010 para a co-geração, que representa cerca de metade dos custos adicionais do Regime de Produção Especial, já prevê a existência de um regime alternativo ao FIT, com a possibilidade dos produtores venderem directamente a energia no mercado. A aplicação de legislação similar ao caso das renováveis bem como outras alterações relativas à consideração de sobre custos nas tarifas de acesso serão avaliadas e implementadas numa abordagem integrada com outras alterações no sistema eléctrico.

O Governo procederá ainda, em 2013, à revisão da fiscalidade que incide sobre as diversas formas de energia para garantir que a mesma induz comportamentos de utilização racional de energia, incentivando a eficiência energética e a redução de emissões. A fiscalidade actual no sector dos transportes, que representa 38% do consumo de energia, já incentiva a utilização racional de energia por via dos impostos sobre os combustíveis e veículos com emissões mais elevadas. A revisão da fiscalidade terá em conta especificidades do sistema energético português.

No sector energético, bem como em todos os outros sectores, o Governo irá rever os direitos especiais detidos pelo Estado sobre empresas privadas e abolir esses direitos, quando necessário, de forma a garantir o cumprimento da lei comunitária.

## Sector dos Transportes

A política do Governo no domínio dos transportes tem como prioridades fundamentais, no actual contexto, contribuir para o reforço da coesão territorial e equidade social, e favorecer a competitividade das empresas e a atractividade da economia portuguesa, aprofundando a gestão sistémica e assegurando a sustentabilidade económica e financeira das empresas públicas do sector. Para isso será reforçada a sua regulação institucional, bem como a racionalidade e sustentabilidade de todo o sistema de gestão dos transportes, perspectivando-o de forma integrada, assegurando ainda uma forte articulação com as políticas de ordenamento do território, ambiente, energia e economia.

Estas prioridades estão em sintonia com o Plano Estratégico dos Transportes 2010-2020 que define as grandes orientações para a política de transportes: (i) Portugal bem integrado nas cadeias europeias e



mundiais de transportes; (ii) Boa articulação entre os centros urbanos que compõem os diferentes níveis do sistema urbano e entre estes e as suas áreas de influência; (iii) Mobilidade urbana compatível com uma elevada qualidade de vida; (iv) Governação, qualidade, segurança e sustentabilidade financeira do sector melhoradas.

No quadro da concretização destas prioridades e orientações, estão já em elaboração dois documentos de natureza operacional: o Programa Ex-Port e o Programa de Racionalização Energética do Sector dos Transportes.

O primeiro enquadra, dá coerência e facilita a gestão integrada de um conjunto de acções de natureza diversa que visam promover a eficiência e o papel dos portos de Portugal, enquanto rótulas de articulação das cadeias logísticas de transporte de mercadorias, favorecendo a competitividade da economia portuguesa e valorizando a sua inserção no espaço europeu e na economia global. Este Programa deverá ter forte impacto na facilitação das exportações e, por consequência, no desenvolvimento das empresas exportadoras de Portugal, contribuindo para a viabilização da estratégia de crescimento económico e desenvolvimento do país.

O segundo estabelece as bases para a operacionalização de uma mudança de paradigma energético no sector dos transportes, através da aplicação de um conjunto estruturado de medidas que garanta a afirmação de um sistema de transportes capaz de satisfazer com qualidade as necessidades de mobilidade e acessibilidade das pessoas e mercadorias, com uma substancial redução da utilização de combustíveis fósseis e da intensidade energética do processo de produção do transporte.

Destaca-se o conjunto de medidas já em curso, cujas datas de implementação estão definidas na Resolução de Conselho de Ministros n.º 101-A/2010, de 27 de Dezembro, entre as quais cumpre destacar:

1. Procedimento de contratualização das obrigações de serviço público de transporte de passageiros, no quadro do Regulamento (CE) 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2007;
2. Racionalização da Rede Ferroviária Nacional, a cargo da REFER - Rede Ferroviária Nacional, E. P. E. (REFER), identificando as linhas ou troços susceptíveis de desclassificação nos termos da Lei de Bases dos Sistemas de Transportes Terrestres;
3. Concessão da exploração dos serviços de transporte ferroviário de passageiros integrados nas unidades de negócio CP Lisboa e CP Porto;
4. Racionalização da governação das empresas públicas do sector dos transportes, objectivando a redução de custos operacionais e uma maior racionalidade na oferta de serviços;
5. Reforço da articulação dos transportes públicos nas áreas urbanas através da:
  - a. Introdução de uma gestão conjunta das empresas Metropolitano de Lisboa, E. P. E. (Metro de Lisboa), e Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, S. A. (Carris), e ainda do Metro do Porto, S. A. (Metro do Porto), e STCP – Serviço de Transporte Colectivo do Porto, S. A. (STCP), com o objectivo de promover uma maior coordenação e complementaridade das ofertas de serviços e, simultaneamente, reduzindo custos;
  - b. Definição de redes de transportes urbanos na Área Metropolitana de Lisboa – Sul, Coimbra e Faro, preparando a contratualização da sua exploração;
  - c. Criação das Comunidades de Transportes do Mondego, Algarve Central e Alto Minho;



- d. Renegociação da concessão do Metro Sul do Tejo;
  - e. Generalização da bilhética sem contacto nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto;
  - f. Fusão da Transtejo e da Soflusa;
6. Elaboração de um plano para as ITS nos transportes;
  7. Regime jurídico de transferência / partilha de competências no sector dos transportes com entidades da administração central directa / indirecta, municipais, supra-municipais e privadas;
  8. Separação das áreas de regulação e regulamentação no sector de transportes, tendo por base estudos de viabilidade da operação e criação de regulador único no sector dos transportes, com excepção da aviação;
  9. Avaliação de alterações nos modelos de governação dos reguladores IMTT e IPTM, tendo por base a demonstração do interesse e viabilidade da operação;
  10. Revisão do Plano Portugal Logístico;
  11. Conclusão do Plano Nacional Marítimo-Portuário;
  12. Revisão do modelo institucional e de gestão portuária, tendo por base o estudo de modelos alternativos e a demonstração do interesse e viabilidade da operação;
  13. Ajustamento do enquadramento legal aplicável ao trabalho portuário, baseado na demonstração do interesse e viabilidade da operação;
  14. Privatização da EMEF, S.A.;
  15. Reestruturação e privatização da CP Carga, S.A.

A transposição da legislação da UE em matéria de transporte ferroviário estará terminada em Maio de 2011. No final de Março de 2011 serão definidas medidas concretas com vista a assegurar a racionalização da Rede Ferroviária Nacional, incluindo incentivos concretos para a redução de custos.

## **Sector dos Serviços**

O Governo continuará a promover a melhoria do funcionamento do mercado no sector dos serviços, o que terá impactos significativos na competitividade do sector dos transaccionáveis.

No que respeita à transposição da Directiva de Serviços, as alterações necessárias à legislação específica dos sectores da construção e turismo serão completadas até ao final de Maio de 2011. A liberalização das profissões regulamentadas será completada até ao final de Setembro de 2011. A Proposta de Lei para as profissões não regulamentadas está em discussão em Conselho de Ministros e uma Proposta de Lei sobre profissões regulamentadas será apresentada ao Parlamento até ao final do primeiro trimestre.

A iniciativa Licenciamento Zero entrará em vigor até ao início de Maio e estará operacional no final de Julho de 2011. Os procedimentos online serão alargados a todos os sectores cobertos pela directiva e o conteúdo do Balcão Único será adaptado às necessidades das PME até ao final de Abril de 2011 e ajustado à nova legislação, a ser adoptada até ao final de Setembro de 2011.

## Promoção da Concorrência

Com vista a assegurar o correcto funcionamento dos mercados, o Governo continuará a promover a concorrência. Serão tomadas medidas no sentido de aumentar a rapidez e eficácia da aplicação das regras de concorrência, incentivando, por essa via, um melhor funcionamento dos mercados.

Durante o ano de 2011, será estabelecido um tribunal especializado em questões de concorrência. Em paralelo será promovida uma simplificação da estrutura da lei da concorrência, separando o plano contra-ordenacional do plano administrativo. Serão ainda feitos esforços no sentido de racionalizar as condições que determinam a abertura de inquéritos, permitindo à Autoridade da Concorrência fazer uma apreciação substantiva sobre o mérito das denúncias, com significativos ganhos de eficiência e concentração de meios nas violações do direito da concorrência que mais afectem a economia. O Governo promoverá ainda a eliminação do critério da quota de mercado enquanto elemento que desencadeia a obrigatoriedade de notificação prévia de uma operação de concentração, com a vantagem de trazer às empresas a segurança de terem que determinar apenas qual o volume de negócios em causa – critério objectivo – operando-se desta forma uma harmonização da legislação portuguesa, desde logo, com a legislação da União Europeia aplicável. Por último, pretende o Governo assegurar uma maior clareza e segurança jurídica na aplicação subsidiária do Direito Processual Penal a processos contra-ordenacionais por práticas restritivas da concorrência e do Direito Administrativo e Procedimental Administrativo a processos de apreciação de controlo de concentrações.

## Reforço do Sector Financeiro

Até ao momento, o sistema financeiro português tem vindo a resistir adequadamente à crise económica e financeira. Como referido em diversos relatórios internacionais, para tal terá contribuído a limitada exposição a activos tóxicos, a ausência de uma bolha no mercado imobiliário, a adopção de modelos de negócio baseados no retalho e um quadro regulamentar e de supervisão sólido. Estes factores explicam a razão pela qual a primeira fase da crise financeira teve um reduzido impacto no sistema bancário português como um todo, bem como a manutenção da situação de rentabilidade dos bancos portugueses ao longo do período 2008-2010, com a rentabilidade dos fundos próprios (ROE) a atingir 8,6% no ano passado.

Não obstante, existem na actual conjuntura vulnerabilidades provenientes de diversas fontes. O montante total de passivos externos (públicos e privados) em Portugal atingiu quase 300% do PIB e a dívida líquida externa cerca de 85% do PIB, tornando o país mais exposto à percepção de risco internacional. A actividade bancária depende fortemente dos mercados de dívida por grosso, tornando os bancos significativamente alavancados, com um rácio médio de empréstimos sobre depósitos de 135%. Desde meados de 2010, o acesso a financiamento de médio e longo prazo dos bancos portugueses nos mercados internacionais tem sido severamente afectado. As agências de *rating* procederam a *downgrades* no sector, em linha com a situação no mercado de dívida soberana, e, conseqüentemente, os bancos tornaram-se dependentes da liquidez do BCE, sendo que os colaterais utilizados nestas operações poderão ser negativamente afectados no caso de novos *downgrades* da dívida soberana. Adicionalmente, e embora tenham sido constituídas provisões, o impacto do aumento dos empréstimos de cobrança duvidosa, que se situava em 4,1% do total dos empréstimos no último trimestre de 2010, deverá ser tomado em conta, bem como a recente queda ligeira na cobertura deste tipo de empréstimos. De referir, ainda, que excluindo o BPN, o rácio de adequação de capital de 11,1% no final de 2010 compara bem com a média europeia de cerca de 11,5%, mas estará abaixo dos requisitos inerentes a Basileia III. Contudo, no seguimento das orientações do Banco de Portugal em 2008, a qualidade dos

fundos próprios do sistema bancário português é, neste momento, elevada com um rácio *Tier I* médio de 9% (que compara com 7,3% em 2008) e um rácio *Core Tier I* médio de 8,2% (que compara com 6,5% em 2008 e está já actualmente acima do rácio “*Common Equity*” adicionado do “*buffer*” de conservação que será exigido sob Basileia III em 2019).

Neste contexto, e para fazer face aos desafios acima referidos, o Governo decidiu adoptar uma estratégia baseada nas seguintes quatro vertentes:

Em primeiro lugar, os bancos serão encorajados a reduzir de forma permanente as suas necessidades de financiamento diminuindo o seu nível de alavancagem, e tendo em atenção o limitado potencial de crescimento dos depósitos, no actual contexto, e a necessidade de reduzir a dependência das operações de crédito do Eurosistema de uma forma gradual dentro do enquadramento do Eurosistema. O Banco de Portugal irá, assim, solicitar às instituições bancárias que apresentem, até final de Abril de 2011, planos individuais de médio prazo que permitam atingir uma posição sustentável em termos de rácios de liquidez (como, por exemplo, a nível do rácio de empréstimos sobre depósitos). Se necessário, para fortalecer a capacidade dos bancos em aceder a financiamento, considerar-se-á a possibilidade de aumentar os actuais 9 mil milhões de euros disponíveis no âmbito do plano de garantias, estando esse aumento sujeito a aprovação da Comissão Europeia.

Em segundo lugar, os bancos serão encorajados a tomar medidas que preservem um nível suficiente de liquidez no sistema bancário. Em particular, os colaterais serão reforçados para que o sistema bancário continue a ter acesso aos mercados de repo privados e, como medida de contingência, aos empréstimos concedidos através do Eurosistema.

Em terceiro lugar, os bancos continuarão a ser encorajados para aumentar o nível de fundos próprios e a reestruturarem-se se necessário. Em particular, os bancos terão de apresentar planos de reorganização individuais, que identifiquem calendários e metas para a dimensão e composição dos seus balanços, estrutura de capital e eficiência operacional, consistentes com o ajustamento macroeconómico e o processo de consolidação orçamental. Estes planos terão como objectivo reforçar a base de capital dos bancos, tão cedo quanto possível, atendendo à necessidade de desalavancagem, para recuperar o acesso ao financiamento nos mercados e para resistir a uma situação potencial de stresse económico ou de mercado, bem como tendo em conta a necessidade de convergir em direcção a um mais elevado grau de qualidade de capital à luz de Basileia III. Até ao final de 2011, os bancos deverão, assim, atingir um rácio de 8% para o *Core Tier I*. Uma versão preliminar dos planos será entregue pelos bancos até ao final de Abril de 2011. O Banco de Portugal, em cooperação com o BCE e Comissão Europeia, irá avaliar a adequação destes planos até ao final de Maio de 2011. Quando aplicável, Portugal notificará a Comissão Europeia dos planos de reestruturação/viabilidade submetidos por cada banco para aprovação separada à luz das regras da concorrência. Adicionalmente, a eficácia da facilidade de apoio ao sistema bancário existente será reforçada, com base em trabalho técnico que está neste momento a decorrer ao nível do Ministério das Finanças e da Administração Pública, em cooperação com o Banco de Portugal. Apesar das simulações efectuadas confirmarem que o montante actualmente afecto ao plano de recapitalização foi definido de forma cautelosa, se os planos de reestruturação demonstrarem existir necessidades adicionais, o Governo estará pronto para aumentar o referido montante acima dos 3 mil milhões de euros, sujeito a aprovação da Comissão Europeia.

Adicionalmente, e em resposta a solicitação do Governo, o Banco de Portugal está actualmente a preparar medidas para aumentar a eficiência e rapidez dos mecanismos de intervenção precoce no sector financeiro, de forma a prevenir e corrigir qualquer risco sistémico que possa ser detectado. Vários grupos de trabalho, envolvendo as autoridades de supervisão financeira portuguesas e o Ministério das

Finanças e da Administração Pública, estão a preparar propostas relativas a intervenção precoce e mecanismos de reestruturação forçada e de liquidação de instituições financeiras.

Em quarto lugar, serão clarificadas as implicações orçamentais e os procedimentos relacionados com o BPN. A este respeito, e continuando os esforços prévios, o Governo irá apresentar no final de Maio de 2011 um plano para resolver a situação do BPN que irá especificar, em particular, o calendário e o processo de reestruturação destinado a remover o envolvimento do sector público. O plano será sujeito à aprovação da Comissão Europeia.

### III. DESENVOLVIMENTOS E PROJEÇÕES ORÇAMENTAIS

#### Execução Orçamental de 2010 e Perspectivas 2011-2014<sup>3</sup>

##### Execução Orçamental de 2010

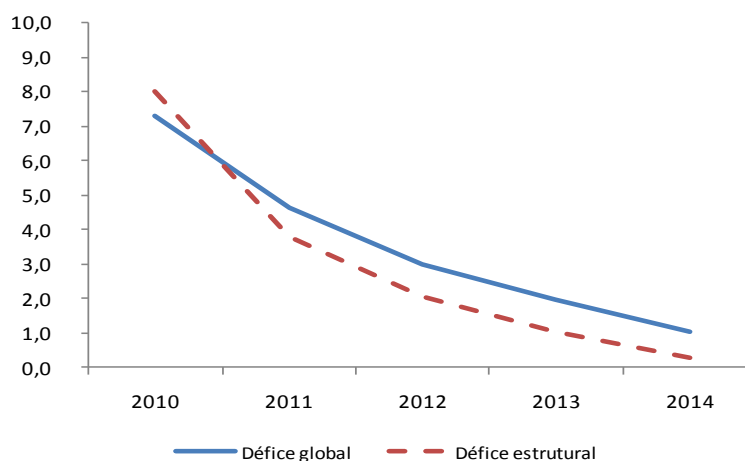
[A completar após divulgação da Notificação de Abril do Procedimento dos Défices Excessivos]

##### Perspectivas de Médio Prazo

A trajetória de consolidação orçamental prevista para o período 2011-2014 assenta não só na recuperação da actividade económica a partir de 2012, com efeitos mais significativos na evolução da receita fiscal e contributiva, via estabilizadores automáticos, como também na adopção de medidas discricionárias imprescindíveis para o cumprimento das metas orçamentais propostas pelo Governo em Maio de 2010 (défice de 3% do PIB em 2012 e de 2% em 2013).

Neste período, o défice das Administrações Públicas deverá reduzir-se em cerca de 3,5 p.p. do PIB quer em termos nominais quer em termos estruturais, sendo que o ajustamento do saldo estrutural em cada ano é sempre superior a 0,5 p.p. do PIB (Gráfico III.1 e Quadro III.1).

Gráfico III.1. Déficit das Administrações Públicas  
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

<sup>3</sup> De acordo com o Código de Conduta relativo ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, os valores de 2010 apresentados nesta secção deverão vir a ser actualizados em conformidade com a Notificação de Abril do Procedimento dos Défices Excessivos.

Note-se, contudo, que esta melhoria do saldo orçamental está condicionada pelo acréscimo do peso relativo da despesa com juros associada ao agravamento das condições de financiamento da economia portuguesa, observadas em particular desde o final de 2010, e a subida das taxas de juro de referência projectada pelas organizações internacionais no horizonte de projecção deste Programa de Estabilidade. Excluindo a despesa com juros, o saldo primário deverá apresentar uma melhoria de cerca de 4,5 p.p. do PIB ao longo deste horizonte.

**Quadro III.1. Saldos orçamentais**

(em percentagem do PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo global	-7,3	-4,6	-3,0	-2,0	-1,0
Saldo primário	-4,4	-1,0	1,4	2,6	3,5
Saldo estrutural (a)	-8,0	-3,8	-2,0	-1,0	-0,3
Saldo primário estrutural (a)	-5,1	-0,2	2,3	3,6	4,3

Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Notas: (a) Corrigido de efeitos cíclicos e de operações extraordinárias de 2010 (receita decorrente da transferência das responsabilidades com pensões da PT para o Estado e despesa extraordinária associada à entrega de material militar).

Os valores de 2010 deverão vir a ser actualizados em conformidade com a Notificação de Abril do Procedimento dos Défices Excessivos.

Este aumento do saldo primário resulta de um acréscimo da receita total em cerca de 1 p.p. do PIB e de uma redução da despesa primária em cerca de 3,5 p.p. do PIB. No lado da receita, é de destacar a recuperação gradual da receita fiscal, reflectindo quer a recuperação da actividade económica quer os efeitos das medidas agora apresentadas (Quadro III.2). No caso dos impostos indirectos, destacam-se a racionalização da estrutura das taxas do IVA, a actualização dos impostos específicos sobre o consumo e o reforço do combate à informalidade e evasão fiscal. No âmbito dos impostos directos, as novas medidas assentam sobretudo na revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais, com impacto ao nível dos rendimentos mais elevados, bem como na conclusão da convergência do regime do IRS dos rendimentos de trabalho e de pensões.

Ao nível da receita contributiva, também o reforço do combate à fraude e evasão contributivas deverá permitir um crescimento da receita contributiva superior ao que decorreria apenas da retoma no mercado de trabalho, projectada de forma mais notória a partir de 2012.

No que se refere à despesa corrente primária, as medidas de consolidação orçamental previstas têm reflexos significativos na contenção das despesas com pessoal e prestações sociais, incluindo as despesas em saúde. A evolução das despesas com pessoal reflecte o congelamento das admissões de novos funcionários públicos e dos salários neste sector, abrangendo as empresas públicas; a despesa em prestações sociais tem subjacente a suspensão, por dois anos, da regra de actualização das pensões e outras prestações do regime não contributivo, com excepção das pensões mais baixas. Adicionalmente, ainda com efeito na redução na despesa com pensões, será alargado o âmbito de aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, criada em 2010, aplicando-a de forma similar à utilizada na redução das remunerações da administração pública em 2010. No sector da saúde, destacam-se a redução de custos com medicamentos e dos sub-sistemas públicos de saúde. Em menor grau, projecta-se uma redução do consumo intermédio em termos do seu rácio no PIB, no contexto da racionalização das despesas de funcionamento da Administração Pública, mitigada parcialmente pelo acréscimo dos encargos com parcerias público-privadas ferroviárias e rodoviárias. Em contrapartida, as operações de capital apresentam uma importância relativa decrescente no PIB.

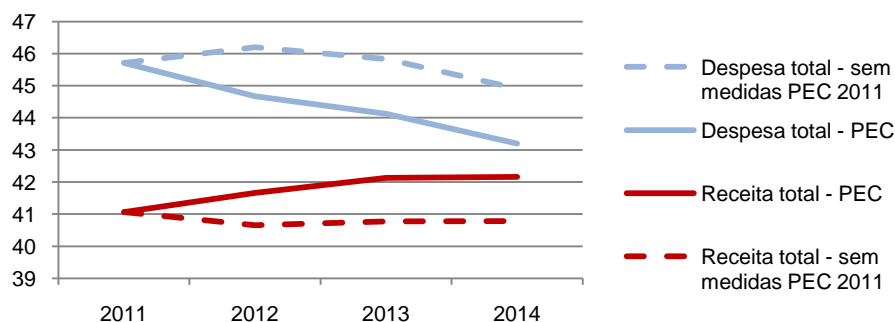
Quadro III.2. Conta das Administrações Públicas  
(em percentagem do PIB)

	2011	2012	2013
1. Receitas Fiscais	23,0	23,8	24,4
Impostos s/Produção e Importação	14,1	14,4	14,9
Impostos s/Rendimento e Património	8,9	9,4	9,6
2. Contribuições Sociais	12,5	12,3	12,2
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	9,5	9,6	9,5
3. Outras Receitas Correntes	4,4	4,4	4,4
<b>4. Total Receitas Correntes (1+2+3)</b>	<b>39,9</b>	<b>40,5</b>	<b>41,0</b>
5. Consumo Intermédio	4,7	4,4	4,3
6. Despesas com Pessoal	10,7	10,1	9,6
7. Prestações Sociais	21,4	20,9	20,6
Das quais: Prestações que não em Espécie	16,9	16,7	16,5
8. Juros	3,6	4,4	4,6
9. Subsídios	0,7	0,7	0,7
10. Outras Despesas Correntes	2,1	2,1	2,1
<b>11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)</b>	<b>43,2</b>	<b>42,6</b>	<b>41,9</b>
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	<i>39,6</i>	<i>38,2</i>	<i>37,3</i>
<b>12. Poupança Bruta (4-11)</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,9</b>
<b>13. Receitas de Capital</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>
14. Formação Bruta de Capital Fixo	2,2	1,7	1,6
15. Outras Despesas de Capital	0,3	0,4	0,6
<b>16. Total Despesas de Capital (14+15)</b>	<b>2,5</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>
<b>17. Total Receitas (4+13)</b>	<b>41,1</b>	<b>41,7</b>	<b>42,1</b>
<b>18. Total Despesa (11+16)</b>	<b>45,7</b>	<b>44,7</b>	<b>44,1</b>
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	<i>42,1</i>	<i>40,3</i>	<i>39,5</i>
<b>19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,0</b>

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A estratégia de consolidação orçamental assenta, assim, na contenção da despesa pública, e, em menor grau, no aumento da receita. Comparando as trajectórias estimadas para a evolução da receita e da despesa pública com as projectadas num cenário de ausência das medidas apresentadas nesta actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, é notório o efeito das novas medidas no horizonte de médio prazo, cujo contributo para a redução do défice orçamental em 2013 é estimado em cerca de 3 p.p. do PIB (Quadro III.2).

Gráfico III.2. Evolução da receita e despesa das Administrações Públicas  
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A trajectória de consolidação orçamental prevista até 2014, em particular a melhoria do saldo primário, permitirá conter a tendência crescente da dívida pública (Quadro III.3). Para 2013, prevê-se mesmo uma diminuição do rácio da dívida pública no PIB, dada a conjugação do saldo primário positivo e menor efeito dinâmico. Este último é dado pelo diferencial de crescimento da taxa de juro implícita na dívida e do PIB nominal, contribuindo favoravelmente para a trajectória da dívida, à medida que esse diferencial se reduz a partir de 2012. As operações de privatização previstas para o horizonte até 2013 também deverão dar um contributo significativo na redução do rácio da dívida pública, dado que as receitas das operações de privatização serão, em larga medida, afectas à amortização de dívida. Neste sentido, o programa de privatizações foi agora intensificado para o ano de 2012, permitindo reduzir de forma notória o crescimento do rácio da dívida pública no PIB logo a partir desse ano.

Quadro III.3. Evolução da dívida das Administrações Públicas

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Dívida pública consolidada (% PIB)</b>	82,4	87,9	88,1	87,4	85,3
Varição em p.p. do PIB	6,3	5,5	0,3	-0,7	-2,1
Efeito saldo primário	4,4	1,0	-1,4	-2,6	-3,5
Efeito dinâmico	0,8	3,2	2,5	2,3	1,5
Outros	1,1	1,3	-0,8	-0,4	0,0

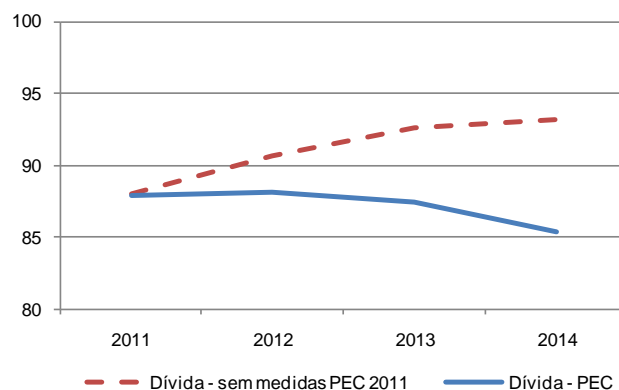
Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Nota: Os valores de 2010 deverão vir a ser actualizados em conformidade com a Notificação de Abril do Procedimento dos Défices Excessivos.

Num cenário de ausência de medidas adicionais a partir de 2012, o rácio da dívida pública no PIB acentuaria a sua trajectória crescente ao longo do horizonte de projecção, colocando em risco a sustentabilidade das finanças públicas em Portugal (Gráfico III.3).

Assim, o cumprimento de todas as medidas previstas neste Programa revela-se crucial para o reequilíbrio das contas públicas neste horizonte de médio prazo e para o assegurar da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.

Gráfico III.3. Evolução da dívida das Administrações Públicas  
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.



## IV. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE E COMPARAÇÃO COM A ACTUALIZAÇÃO DE MARÇO DE 2010

### IV.1 Análise de Sensibilidade

Nesta secção descreve-se a evolução das principais variáveis macroeconómicas e orçamentais em resposta a dois tipos de choque exógeno: um aumento no preço do petróleo, assumindo-se uma repercussão descendente no crescimento da procura externa e ascendente nos preços externos, e um aumento das taxas de juro. Os choques em sentido inverso, isto é, diminuições do preço do petróleo e da taxa de juro, implicam efeitos aproximadamente simétricos, razão pela qual se omite a sua exposição.

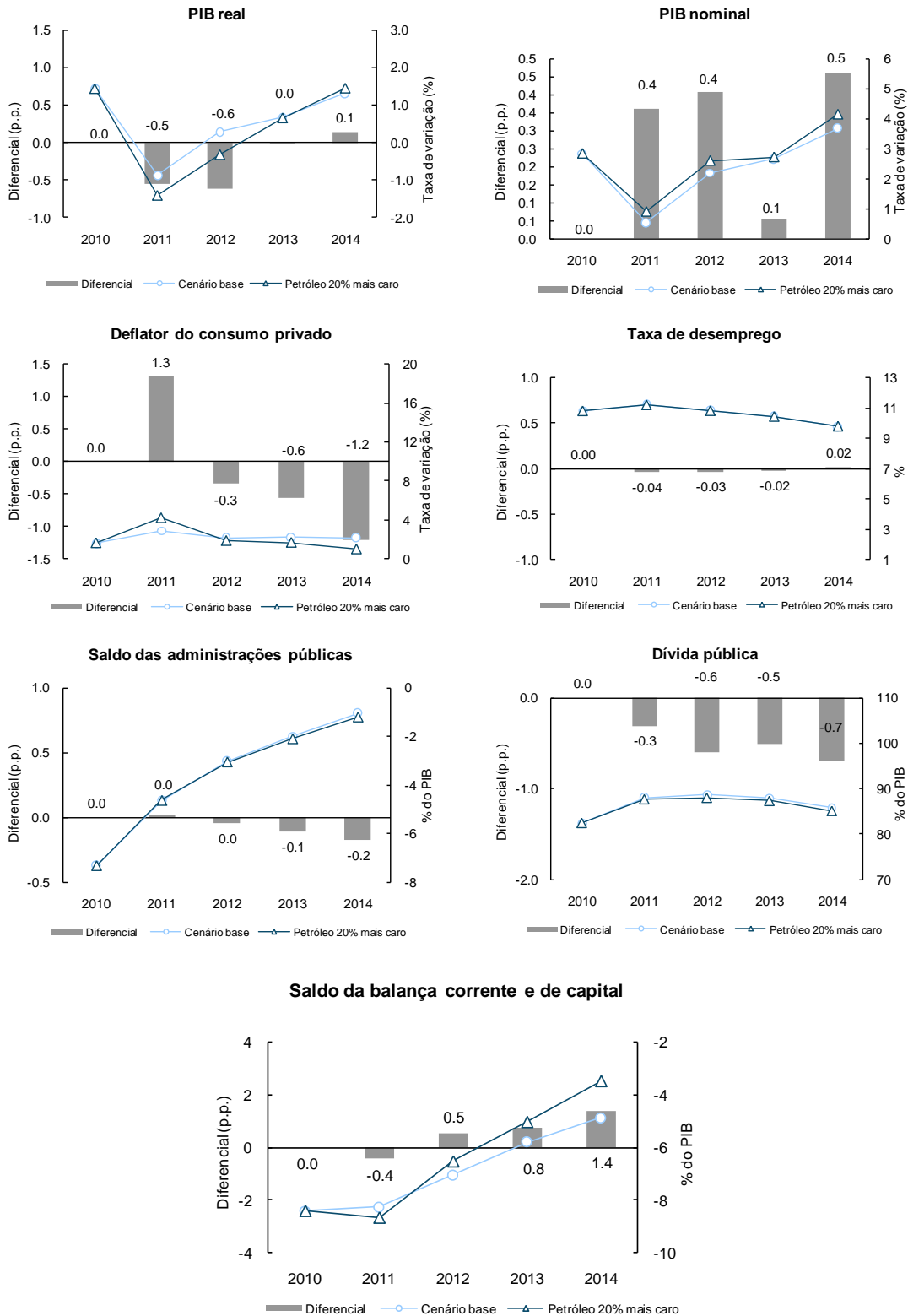
Nesse sentido, apresenta-se no Gráfico IV.1 a evolução das principais variáveis da economia nacional num cenário em que o preço do petróleo é 20% superior ao admitido no cenário base. Pressupõe-se que o choque ocorre em 2011 e que os efeitos são permanentes.

A simulação revela um efeito negativo no crescimento real do PIB em 2011 e 2012, invertendo depois em 2013 e 2014, sobretudo devido aos efeitos adversos sobre a procura interna. Esta redução da actividade económica real, no período 2011-12, induz efeitos negativos no mercado de trabalho, sendo visível um muito ligeiro aumento da taxa de desemprego em todo o horizonte de projecção.

O PIB nominal, tal como os preços no consumidor, exhibe em 2011 uma subida face ao cenário base, reflectindo o impacto na inflação. Nos anos subsequentes este movimento inverte-se no caso da inflação, fruto da pressão descendente sobre os preços que é induzida pelo abrandamento da actividade económica real. Este efeito também se repercute no PIB nominal, que aumenta face ao cenário base. As necessidades de financiamento apresentam também um comportamento menos favorável em 2011, face ao cenário base, mas melhoram ao longo do horizonte de previsão.

No que diz respeito ao saldo orçamental, no ano do choque o impacto é nulo, situação que se inverte nos anos seguintes devido ao efeito negativo na receita fiscal, induzido pela quebra da actividade económica. Quanto ao rácio da dívida pública, apresenta uma melhoria face ao cenário base ao longo do horizonte de previsão, para o qual terá contribuído não só a diminuição do défice em relação à actualização anterior e o reforço do programa de privatizações em 2012, como também a melhoria do PIB nominal.

Gráfico IV.1. Análise de sensibilidade ao aumento do preço do petróleo em 20%.



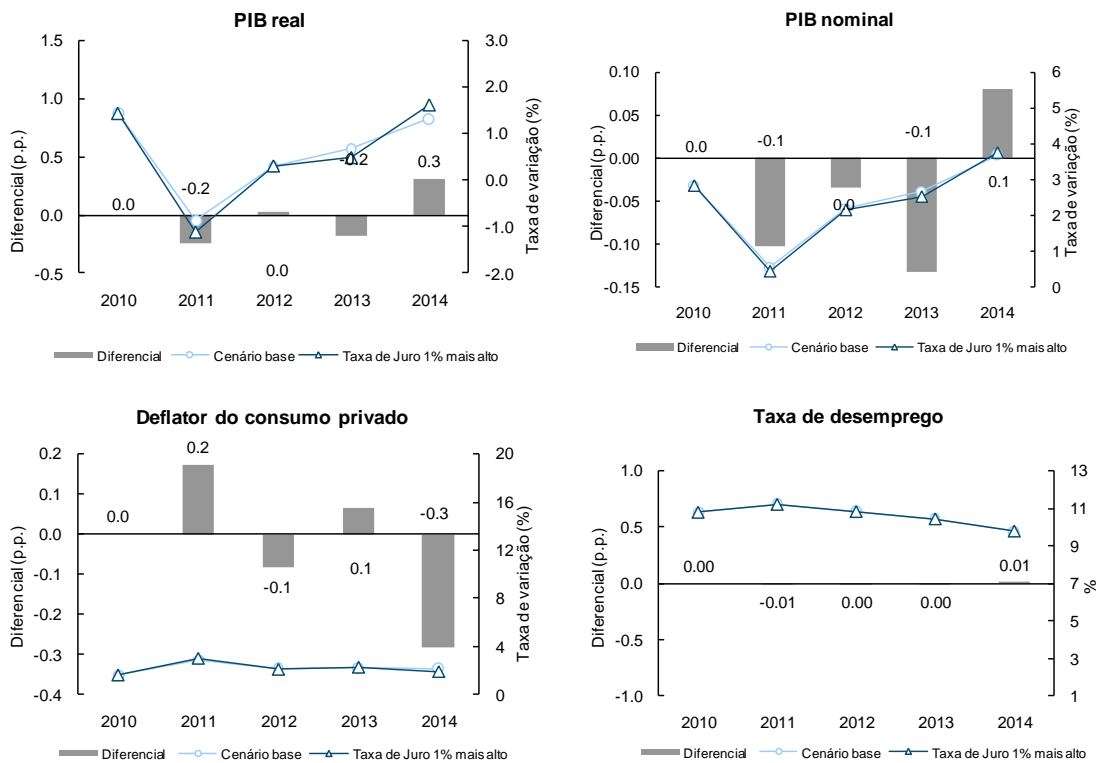
Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

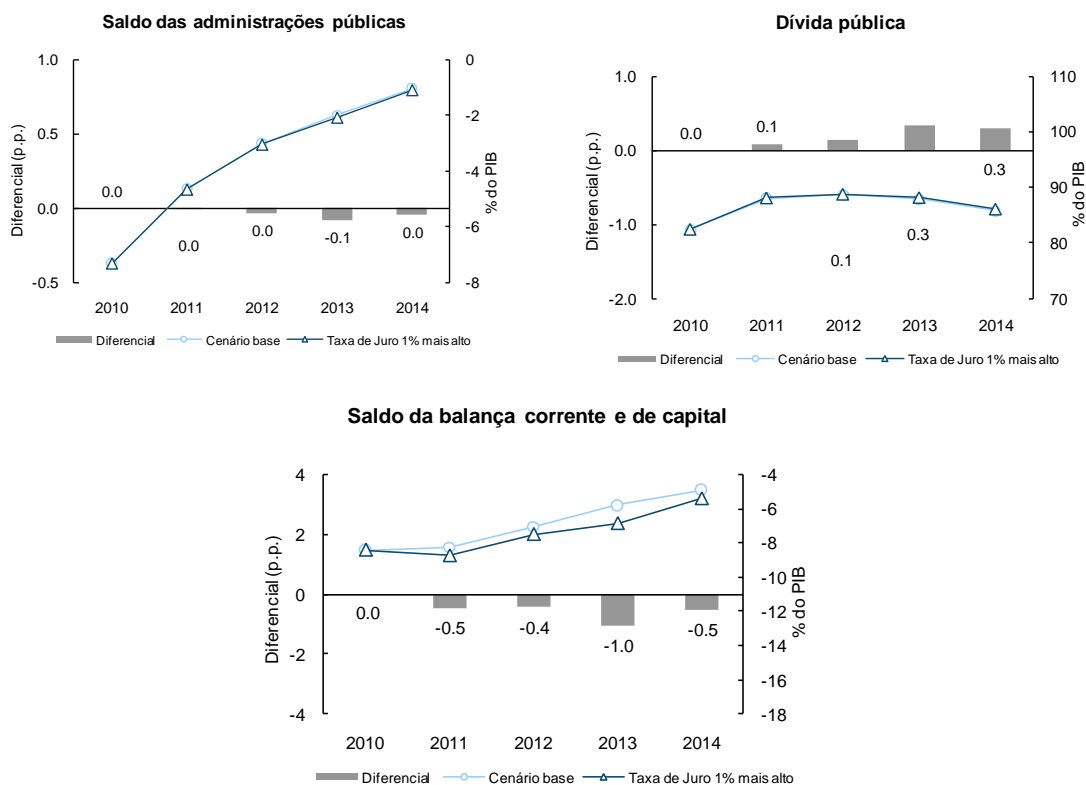
Na simulação da resposta da economia nacional a um cenário de taxas de juro mais elevadas considera-se que, ao longo de todo o período de projecção, as taxas de juro de curto prazo se mantêm 1 p.p. acima do valor projectado no cenário base. O Gráfico IV.2 apresenta os principais resultados obtidos com a projecção deste novo cenário.

Os efeitos adversos sobre o crescimento real da economia nacional encontram-se limitados a 2011. Neste período é também visível uma aceleração dos preços no consumidor. Os efeitos adversos sobre o mercado de trabalho são praticamente marginais e, por isso, menores do que no caso do choque petrolífero, uma vez que o impacto negativo na actividade económica real se concentra exclusivamente em 2011.

Quanto às necessidades de financiamento face ao exterior, o efeito negativo das taxas de juro mais elevadas faz-se sentir por via do maior montante de juros pagos ao exterior, sendo este efeito pronunciado ao longo do horizonte de projecção. Os encargos financeiros associados à dívida pública são também maiores do que no cenário base, o que provoca um agravamento do défice orçamental entre 2011 e 2014, e uma consequente deterioração progressiva do nível da dívida pública.

Gráfico IV.2. Análise de sensibilidade ao aumento da taxa de juro de curto prazo em 1p.p





Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

## IV.2 Comparação com a actualização de Março de 2010

Para 2010, os valores efectivos para as principais variáveis macroeconómicas foram superiores aos previstos em Março de 2010, na última actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento. Contudo, a necessidade de se alcançar objectivos mais ambiciosos para as variáveis orçamentais, designadamente para o saldo orçamental e dívida pública, implicou a tomada de medidas adicionais de consolidação.

Quadro IV.1. Programa de Estabilidade – Comparação com actualização Março de 2010

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>PIB (t.c.r. em %)</b>					
actualização Março 2010	0,7	0,9	1,3	1,7	:
actualização Março 2011	1,4	-0,9	0,3	0,7	1,3
diferença	0,7	-1,8	-1,0	-1,1	:
<b>Saldo das administrações públicas (% do PIB)</b>					
actualização Março 2010	-8,3	-6,6	-4,6	-2,8	
actualização Março 2011	-7,3	-4,6	-3,0	-2,0	-1,0
diferença	1,0	1,9	1,6	0,8	:
<b>Dívida Pública (% do PIB)</b>					
actualização Março 2010	86,0	89,4	90,7	89,8	
actualização Março 2011	82,4	87,9	88,1	87,4	85,3
diferença	-3,7	-1,6	-2,6	-2,4	:

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Desta forma, a redução dos valores previstos para o saldo global e para a dívida pública nos anos 2013 e 2014 reflecte, acima de tudo, o impacto das medidas orçamentais adoptadas. O actual Programa prevê um período de consolidação orçamental que permite alcançar um défice das Administrações Públicas de 3% já em 2012, e mantém uma trajectória descendente para os anos seguintes.

Em termos estruturais, estima-se que o saldo orçamental das Administrações Públicas tenha atingido um défice de 8% do PIB em 2010, retomando, também, a trajectória de consolidação orçamental, devendo atingir - 0,3% do PIB em 2014

**Quadro IV.2. Saldos orçamentais**  
(em % do PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Saldo global</b>					
PEC – Março 2010	-8,3	-6,6	-4,6	-2,8	
PEC – Março 2011	-7,3	-4,6	-3,0	-2,0	-1,0
<b>Saldo estrutural</b>					
PEC – Março 2010	-7,3	-5,6	-3,8	-2,3	
PEC – Março 2011	-8,0	-3,8	-2,0	-1,0	-0,2

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública – Programa de Estabilidade e Crescimento, actualização de Março de 2010 e Março de 2011.

O rácio da dívida pública em percentagem do PIB é menor, face às previsões apresentadas na actualização de Março de 2010 relativamente ao período 2010-2013. Esta evolução reflecte não só a diminuição do défice em relação à actualização anterior e o reforço do programa de privatizações em 2012, como também o aumento do PIB nominal derivado da mudança de base das Contas Nacionais Anuais.



## V. ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DE LONGO PRAZO DAS FINANÇAS PÚBLICAS<sup>4</sup>

O impacto da crise económica e financeira induziu uma deterioração acentuada das situações orçamentais na generalidade dos países desenvolvidos, colocando desafios acrescidos para a sustentabilidade das finanças públicas, especialmente relevantes num contexto de envelhecimento da população.

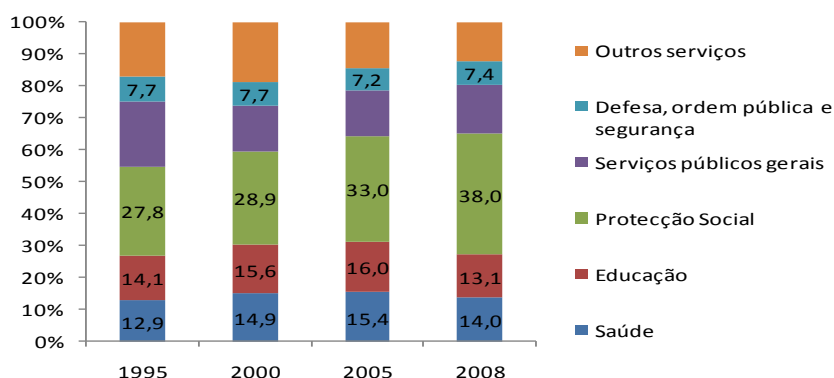
Teoricamente, a sustentabilidade das finanças públicas estabelece que o valor actualizado dos saldos primários orçamentais futuros iguale o valor da dívida pública actual e depende da situação orçamental inicial e do crescimento, que afecta a sua dinâmica. Desta forma, as finanças públicas são consideradas sustentáveis quando as receitas fiscais e as outras receitas orçamentais forem suficientes para financiarem as despesas futuras que dependem também da evolução demográfica, mantendo inalteradas as políticas orçamentais. É de notar que a estrutura demográfica tem implicações directas na despesa pública, com especial ênfase na despesa em pensões e cuidados de saúde. Indirectamente, as alterações na estrutura demográfica, particularmente o envelhecimento da população, têm também implicação ao nível da oferta de trabalho e crescimento potencial da economia.

Para Portugal, bem como para os restantes países da UE, prevê-se que a estrutura etária da população se altere fortemente nas próximas décadas, muito devido à tendência de redução da fertilidade, ao aumento da esperança média de vida e às variações nas taxas de migração.

De acordo com as projecções demográficas do Eurostat (EUROPOP2008), o rácio de dependência da população<sup>5</sup> apresenta um acréscimo significativo, duplicando entre 2010 e 2060.

Esta alteração na estrutura demográfica é particularmente relevante quando se analisa a estrutura da despesa pública e se verifica que cerca de dois terços da despesa pública corresponde a despesas que dependem directamente da estrutura etária da população (Gráfico IV.1).

Gráfico V.1 Despesa pública por função



Fonte: INE.

<sup>4</sup> A análise efectuada neste capítulo tem subjacente a metodologia prevista no âmbito do Código de Conduta do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em particular, as projecções apresentadas neste capítulo utilizam as hipóteses definidas em 2008 no contexto do Grupo de Trabalho do Envelhecimento (GTE), que assiste o Comité de Política Económica do Conselho de Economia e Finanças da União Europeia (CPE), publicadas no "Ageing Report 2009" e que serviram de base à análise de sustentabilidade de finanças públicas divulgada em "Sustainability Report 2009". Este capítulo deverá ser completado com a informação das projecções demográficas a divulgar pelo Eurostat no final de Março.

<sup>5</sup> Dado como o rácio entre a população com 65 ou mais anos e a população em idade ativa (entre os 15 e os 64 anos).

Com efeito, as despesas de protecção social (designadamente pensões, subsídio familiar a jovens, subsídio de desemprego, complemento social para idosos), de saúde e educação representam cerca de 65% do total da despesa. As despesas com protecção social e cuidados de saúde têm vindo a aumentar o seu peso relativo, enquanto a despesa com educação está a diminuir a sua importância nos últimos anos

É assim essencial a adopção de medidas que promovam a eficiência e a eficácia da despesa pública, em particular nestes domínios, assegurando, desta forma, uma consolidação orçamental sustentada no médio e longo prazos.

A própria Lei de Enquadramento Orçamental encontra-se em processo de revisão no sentido de alargar os princípios da estabilidade e transparência orçamental, definindo um conjunto de regras orçamentais que visam a sustentabilidade das finanças públicas nacionais, a criação de um quadro orçamental plurianual, alinhando o calendário orçamental nacional com o do Semestre Europeu.

As medidas de reforma iniciadas nos últimos anos, juntamente com as medidas recentemente anunciadas, contribuirão para assegurar finanças públicas sustentáveis e o alcance dos objectivos orçamentais estabelecidos. Neste contexto, a reforma do regime público de pensões contribuiu largamente para a atribuição a Portugal da classificação de médio risco no que respeita à sustentabilidade das finanças públicas, face à classificação anterior de risco elevado (Quadro V.1).

**Quadro V.1. Indicadores de sustentabilidade**  
(em percentagem do PIB)

	S1	IBP	DR	LTC	S2	IBP	LTC
Cenário base 2006	<b>7,9</b>	3,6	0,3	4,1	<b>10,5</b>	3,8	6,7
Cenário base 2009	<b>4,7</b>	3,4	0,3	1,0	<b>5,5</b>	3,7	1,9

Fonte: Comissão Europeia.

Comparando com a média dos restantes estados membros, é possível observar que o aumento esperado para a despesa pública relacionada com o envelhecimento é inferior em Portugal, em resultado das medidas estruturais implementadas nos últimos anos (Quadro V.2).

**Quadro V.2. Comparação Internacional da despesa relacionada com o envelhecimento**  
(em % e pontos percentuais (variação) do PIB)

	Pensões		Saúde		Cuidados Continuados		Desemprego		Educação		Total	
	2007	Variação 2007-60	2007	Variação 2007-60	2007	Variação 2007-60	2007	Variação 2007-60	2007	Variação 2007-60	2007	Variação 2007-60
Portugal	11,4	2,1	7,2	1,9	0,1	0,1	1,2	-0,4	4,6	-0,3	24,5	3,4
União Europeia	10,2	2,4	6,7	1,5	1,2	1,1	0,8	-0,2	4,3	-0,3	23,1	4,7
Área do euro	11,1	2,8	6,7	1,4	1,3	1,4	1,0	-0,2	4,2	-0,3	24,3	5,2

Fonte: CPE e Comissão Europeia (2009), *The 2009 Ageing Report*.

Contudo, relativamente às despesas com cuidados de saúde, o aumento projectado é superior denunciando a necessidade de medidas de reforma neste sector.



Num contexto de incerteza subjacente à recuperação económica e de instabilidade nos mercados financeiros, com especial destaque no mercado de dívida soberana, e desequilíbrios macroeconómicos, o Governo assumiu metas orçamentais que implicam a aceleração do processo de consolidação orçamental. Ainda em 2010 e no Orçamento do Estado para 2011 foram antecipadas medidas previstas na actualização de Março de 2010 do PEC, sendo agora apresentadas medidas adicionais.

As medidas propostas assentam claramente numa redução da despesa, à semelhança do que já sucedia no PEC 2010-2013, salientando-se neste capítulo as medidas que incidem sobre a despesa com saúde e benefícios e prestações sociais.

No sector da saúde, o principal objectivo é também a redução da despesa e o aumento da eficiência e eficácia do sector. As medidas adoptadas pretendem, sem colocar em causa a qualidade dos serviços prestados, conter a tendência de custos que decorre do aumento da esperança de vida, do aumento do rendimento, da evolução tecnológica e das expectativas criadas pelos agentes económicos.

Deste modo, foi aprovado em Maio de 2010 um conjunto de medidas que visam a prescrição de medicamentos genéricos e a eliminação de majorações injustificadas aos medicamentos de marca. Estas medidas dividem-se em três grupos: medidas institucionais, medidas relativas a recursos humanos e medidas relacionadas com a política do medicamento.

Em Setembro de 2010, foram aprovadas em Conselho de Ministros medidas complementares ao pacote dos medicamentos, com o objectivo de facilitar o acesso aos medicamentos e simultaneamente prevenir o abuso e a fraude com comparticipações e apoios sociais. Estima-se que com estas medidas haja uma redução de encargos anual para o SNS de 250 milhões de euros por ano.

No Orçamento do Estado para 2011, e no seguimento das medidas anteriormente adoptadas, foi definido um conjunto de medidas de sustentabilidade e eficiência na gestão do SNS. Estima-se que o impacto destas medidas seja de 0,1% do PIB, destacando-se a revisão da legislação do transporte de doentes não urgentes; a operacionalização da condição de recursos ao regime especial de comparticipação; a revisão do preço de algumas áreas de MCDT; o controlo dos custos da hemodiálise através da revisão do preço prospectivo; a negociação do preço de medicamentos hospitalares/SPMS; a reorganização de Centros Hospitalares; e a simplificação da entrada dos genéricos no mercado – questão da *patent linkage*.

Pretende-se igualmente dar continuidade ao esforço de redução de despesa com comparticipações, de controlo da despesa com medicamentos e meios complementares de diagnóstico e terapêutico (MCDT), bem como na rede de cuidados primários e secundários.

No Orçamento do Estado para 2011 foram ainda implementadas reduções das despesas com prestações sociais, nomeadamente:

- No subsídio social de desemprego (SSD) através da aplicação das novas regras, com impacto esperado de 0,1% do PIB;
- Na redução da transferência efectuada para o Sistema Previdencial, permitindo uma diminuição da despesa em 0,1% do PIB;
- No reforço da aplicação da condição de recursos na atribuição de prestações sociais.

Na presente actualização do Programa de Estabilidade estão igualmente contempladas medidas que vêm reforçar a contenção de despesa no sector da saúde e outras prestações sociais, como evidenciado no capítulo referente às reformas estruturais, as quais vêm contribuir para a sustentabilidade das finanças públicas em Portugal.



## VI. QUALIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A sustentabilidade das finanças públicas é um dos elementos chave inerentes às condições de financiamento externo. Um elevado stock de dívida pública poderá estar na base de um maior endividamento externo e, conseqüentemente, do aumento do prémio de risco no mercado de dívida soberana. Tais desequilíbrios influenciarão, por sua vez, as condições de financiamento do sector privado, e conseqüentemente, a actividade económica. No actual contexto esta questão assume especial relevância, tornando-se crucial, não apenas tomar medidas de consolidação orçamental com impacto imediato, mas assegurar igualmente a sustentabilidade e qualidade das finanças públicas no médio e longo prazo.

Nesse sentido, o Governo tem vindo a reforçar significativamente os mecanismos de monitorização e controlo intra-anual de execução orçamental. Será de destacar a proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental que está neste momento a ser discutida na Assembleia da República, tendo já merecido aprovação na generalidade.

A Resolução de Conselho de Ministros n.º 101-A/2010, de 27 de Dezembro cria também um sistema para reforço do controlo da execução orçamental, que assegure os objectivos de redução da despesa, dando origem à criação de um grupo de trabalho, no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública, que tem como função recolher e analisar a informação sobre a execução orçamental, identificar eventuais desvios orçamentais, e propor e desencadear os procedimentos necessários para assegurar o alinhamento da execução orçamental com a trajectória subjacente ao Orçamento do Estado para 2011.

É ainda de referir os grupos de trabalho que se debruçam, neste momento, sobre as questões orçamentais inerentes aos sectores da saúde e da educação, sendo que muitas das medidas que têm vindo a ser implementadas, já desde 2010, resultam do trabalho desses grupos.

A Entidade para a Monitorização das Parcerias Público-Privadas, que está a ser criada sob a tutela do Ministério das Finanças e da Administração Pública, terá como objectivo, entre outros, assegurar uma maior selectividade do investimento público e a sustentabilidade económico-financeira dos projectos.

Para além destas novas iniciativas, que serão detalhadas mais abaixo, existe ainda um conjunto de medidas transversais com impacto positivo sobre a qualidade das finanças públicas.

Em primeiro lugar, mantêm-se consagradas regras no domínio da disciplina orçamental, nos termos das quais:

- i) a assunção de novos compromissos de despesa, ou a diminuição de receitas próprias, que estejam na base de pedidos de reforço orçamental, implica a apresentação, prévia à autorização do pedido, de um plano que preveja a redução, de forma sustentável, da correspondente despesa no programa orçamental a que respeita, pelo membro do Governo de que depende o órgão ou serviço em causa;
- ii) as alterações aos mapas de pessoal, que impliquem um aumento de postos de trabalho, carecem de autorização prévia fundamentada do membro do Governo de que dependa o órgão ou serviço, desde que devidamente comprovado o seu cabimento orçamental, e do reconhecimento da sua sustentabilidade futura pelo membro do Governo responsável pela área das finanças;

- iii) os aumentos de capital em empresas públicas e outros financiamentos por parte do Estado ficam condicionados à inclusão nos respectivos planos de actividade de compromissos de melhorias na gestão e de controlo da despesa.

Em segundo lugar, a generalização da condição de recursos, com a definição de condições mais rigorosas de elegibilidade no acesso a todas as prestações sociais não contributivas. Em particular, desde 2010 tem vindo a verificar-se a aplicação de uma condição de recursos que atenda, não apenas aos rendimentos em sede de IRS, mas a uma perspectiva mais abrangente, abarcando os rendimentos financeiros e o património do beneficiário, o que representa um importante avanço no direccionamento da despesa social para os cidadãos que dela realmente necessitam. Esta condição envolve uma verificação periódica e tempestiva dos recursos declarados por parte dos beneficiários de prestações sujeitas a condição de recursos, designadamente através de mecanismos de automatismo informático, seja para os rendimentos de trabalho, seja para os patrimoniais.

## Reforma do Quadro Orçamental

A prática tem vindo a demonstrar a necessidade de introduzir alterações significativas na Lei de Enquadramento Orçamental, nomeadamente nas matérias respeitantes ao processo que conduz à elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, bem como à determinação do universo de entidades a que a lei se aplica, a alguns princípios e regras orçamentais, à orçamentação por programas e à informação a prestar pelas entidades que compõem o sector público. A recente crise financeira internacional tornou mais premente essa necessidade, na medida em que os Estados-membros da União Europeia estão a ser confrontados com especiais exigências na contenção do défice orçamental e no controlo da dívida pública, não apenas no curto prazo, mas também numa perspectiva de médio e longo prazo.

Neste contexto, em 2010 foi criado, no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública, um Grupo de Trabalho para a Revisão da Lei do Enquadramento Orçamental, o qual preparou uma proposta de alteração da referida lei, em linha com as melhores práticas internacionais e os princípios definidos a nível da União Europeia. No seguimento do relatório preparado por este grupo, o Conselho de Ministros aprovou, a 2 de Dezembro de 2010, uma proposta de Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental para ser apresentada à Assembleia da República. A Proposta de Lei do Governo foi aprovada na generalidade e baixou à especialidade, estando neste momento ainda em discussão propostas de alteração.

Esta Proposta de Lei introduz alterações nas matérias respeitantes ao processo que conduz à elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, adaptando alguns princípios e regras orçamentais - nomeadamente o enfoque numa estrutura por programas, como peça central do Orçamento do Estado, a elaboração de um orçamento plurianual, a introdução de regras orçamentais (sobre o saldo orçamental e sobre a despesa pública) e a criação do Conselho das Finanças Públicas - estando totalmente em linha com a proposta de Directiva da UE sobre os requisitos dos quadros orçamentais dos Estados-membros aprovada pelo Conselho Ecofin de Março de 2011.

Assim, e em primeiro lugar, estabelece-se como peça central do Orçamento uma estrutura por programas, terminando-se com a distinção entre o orçamento de funcionamento e o de PIDDAC (Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central), o que facilita e simplifica a execução orçamental.

Em segundo lugar, estabelece-se com mais rigor o âmbito da lei, definindo as entidades que integram o

sector público administrativo. Propõe-se que, para efeitos da lei, se considerem integrados no sector público administrativo, como serviços e fundos autónomos, nos respectivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais. Deve acentuar-se que estas duas propostas contribuem seguramente para uma maior disciplina e rigor na gestão do Orçamento, sendo a segunda essencial para aproximar o universo da contabilidade pública do universo relevante para as contas nacionais.

Em terceiro lugar, em matéria de princípios e regras orçamentais, alarga-se a todo o Orçamento o âmbito dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental, que até agora estavam situados na lei na área dos procedimentos excepcionais da estabilidade orçamental. Introduce-se uma regra sobre o saldo orçamental das Administrações Públicas, estabelecendo um limite mínimo para o seu valor, compatível com os compromissos assumidos por Portugal no quadro europeu, incluindo a observância do critério da dívida pública. Quando o limite mínimo para o saldo for violado, a diferença terá de ser compensada nos anos seguintes, minimizando os desvios face à trajectória sustentável da dívida pública.

Em quarto lugar, ainda em termos de regras orçamentais, cria-se uma regra de despesa, concretizada através de um quadro orçamental plurianual, em que são definidos limites à despesa da Administração Central financiada por receitas gerais. A introdução, em cada ano, de um limite da despesa para cada um dos três anos seguintes, reforça a programação e a previsibilidade da despesa pública, contribuindo para evitar a sua expansão, designadamente em resposta a eventuais aumentos não esperados da receita fiscal.

A introdução da regra sobre o saldo orçamental e da regra de despesa, para além de assegurar uma trajectória sustentável do rácio da dívida pública, provoca alterações significativas no processo que conduz à elaboração e aprovação do Orçamento do Estado. Em vez de se limitar esse processo ao da aprovação do Orçamento, propriamente dito, pela Assembleia da República, propõe-se que ele se inicie com a apresentação ao Parlamento da revisão do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) e de um quadro plurianual de programação orçamental.

Em quinto lugar, propõe-se a criação de uma entidade independente, o Conselho das Finanças Públicas, cuja missão consiste em avaliar a consistência dos objectivos subjacentes aos cenários macroeconómico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, e ao cumprimento das regras orçamentais acima referidas e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respectivas leis de financiamento. Este Conselho deve integrar personalidades, de reconhecido mérito, com experiência nas áreas da economia e de finanças públicas.

## Reforço da Monitorização e Execução Orçamental

Dadas as metas ambiciosas definidas para 2011, nomeadamente a redução do défice de 7,3% para 4,6% do PIB e a necessidade de corrigir desequilíbrios macroeconómicos e garantir a sustentabilidade de médio e longo prazo das finanças públicas, o Governo aprovou a implementação de um mecanismo de monitorização da despesa dos serviços e entidades que integram o perímetro das Administrações Públicas (incluindo serviços integrados, serviços e fundos autónomos e empresas públicas).

Em particular, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2010, de 27 de Dezembro, veio detalhar e concretizar um conjunto de medidas de consolidação e controlo orçamental que integram a estratégia de correcção estrutural do défice e da dívida pública. Foi assim implementado um sistema para reforço do

controlo da execução orçamental, que assegure os objectivos de redução da despesa, baseado nos seguintes princípios:

- a) Transparência, que se concretiza através de um mecanismo de informação relativa à evolução da despesa pública, prestada regularmente pelos serviços e pelas entidades que integram o perímetro das administrações públicas;
- b) Responsabilização dos serviços e das entidades que integram o perímetro das administrações públicas, e respectivos dirigentes, pelo cumprimento da obrigação de prestação de informação, prevendo-se, nas situações de incumprimento, formas adequadas de reforçar essa obrigação, nomeadamente a suspensão das transferências do Orçamento do Estado para a entidade incumpridora;
- c) Fiscalização da concretização das medidas de consolidação orçamental definidas;
- d) Correção dos desvios significativos na execução orçamental de uma dada entidade, através de acções direccionadas que conduzam ao realinhamento célere da execução orçamental.

O referido sistema assenta no trabalho de um grupo criado no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública (Despacho nº 675-A/2001, de 10 de Janeiro, do Ministro de Estado e das Finanças), cujas funções passam por recolher e analisar a informação sobre a execução orçamental, identificar eventuais desvios orçamentais, propor e desencadear os procedimentos necessários para assegurar o alinhamento da execução orçamental com a trajectória subjacente ao Orçamento do Estado para 2011, assim como a implementação das medidas de consolidação orçamental subjacentes à Lei do Orçamento do Estado para 2011 e ao Programa de Estabilidade e Crescimento. Das suas atribuições constam nomeadamente:

- Monitorizar a execução orçamental em 2011 dos serviços e entidades que integram o perímetro das administrações públicas, bem como a implementação das medidas de consolidação orçamental subjacentes à Lei do Orçamento do Estado para 2011 e ao Programa de Estabilidade e Crescimento, tendo em conta a calendarização prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 101 -A/2010, de 27 de Dezembro;
- Desencadear e acompanhar o processo de definição, por ministério, de metas trimestrais para a despesa pública e, quando aplicável, para as receitas próprias, a atingir pelos serviços integrados, serviços e fundos autónomos, empresas e outras entidades que integrem o universo das administrações públicas;
- Propor, nos casos em que se detectem desvios significativos na execução orçamental face às metas trimestrais, as medidas de correção consideradas necessárias para garantir o realinhamento célere da execução orçamental, para a qual deve concorrer a articulação com todas as entidades tidas como relevantes, bem como propor a realização de auditorias específicas pela Inspeção Geral de Finanças;
- Preparar relatórios sintéticos com a avaliação do cumprimento das metas orçamentais, contendo propostas de medidas de correção de desvios observados e outros dados relevantes sobre informação orçamental, para reporte por parte do Ministro de Estado e das Finanças ao Conselho de Ministros.

Para as áreas da Saúde e da Educação tinham já sido criados anteriormente grupos de trabalho (Despacho n.º 10822/2010, de 1 de Julho de 2010, e Despacho n.º 11917/2010, de 14 de Julho de 2010, respectivamente) cujas actividades tinham para estas áreas específicas objectivos semelhantes, que

agora são alargados às restantes.

Com vista a implementar uma monitorização mais apertada da execução orçamental e fruto do trabalho deste grupo, foi já implementado o reporte mensal da Conta do Serviço Nacional de Saúde, estando-se a ultimar o reporte mensal da consolidação da Administração Central com a Segurança Social.

## Monitorização e Controlo de Investimentos de Iniciativa Pública

A necessidade de optimização de recursos justifica, à semelhança do que se verifica em vários países da União Europeia, que a organização das parcerias e concessões seja sólida e ordenada, através da consideração de um modelo que agregue um conjunto de responsabilidades, que seja capaz de eliminar a dispersão de tarefas e que valorize o desempenho orientado para assegurar rigor nas opções tomadas.

De facto, a experiência adquirida tem vindo a demonstrar que a contratação através de investimentos de iniciativa pública envolve níveis de complexidade consideráveis, designadamente no que diz respeito a uma adequada repartição dos riscos envolvidos e quantificação de encargos, ao apuramento do comparador do sector público e, de um modo geral, à avaliação da eficiência que deve estar associada à opção por esta modalidade de contratação.

Impõe-se, assim, concentrar competências numa entidade especializada, que substitua a multiplicação de estruturas sectoriais, e que possa representar os interesses financeiros do parceiro público, i.e., o Estado. Desta forma, será possível a redução de custos que estes projectos comportam, mediante a centralização e o enraizamento dos conhecimentos técnico-financeiros relativos a estas parcerias no Estado, conduzindo assim a uma menor dependência dos consultores externos.

Neste contexto, está em desenvolvimento a criação de uma Entidade para a Monitorização das Parcerias Público-Privadas, sob a tutela do Ministério das Finanças e da Administração Pública, que terá como objectivo assegurar uma maior selectividade do investimento público, a sustentabilidade económico-financeira dos projectos, a homogeneização de metodologias, a salvaguarda pró-activa do interesse público ao longo dos contratos e a garantia da equidade inter-geracional do investimento.

A referida entidade deverá acompanhar e controlar as Parcerias Público-Privadas, numa perspectiva essencialmente financeira, designadamente através do seu acompanhamento permanente e da sua fiscalização contínua, com carácter preventivo de potenciais incumprimentos. Poderá, ainda, monitorizar outros projectos de investimento de iniciativa pública.

Naturalmente, na sequência da constituição desta entidade, todas as estruturas orgânicas que prossigam atribuições de estudo, supervisão e regulação de parcerias público-privadas, no âmbito de cada ministério, serão extintas ou reorganizadas.

## Sector Empresarial do Estado

Os últimos anos ficam marcados pela reforma do regime do Sector Empresarial do Estado (SEE), designadamente através da (i) publicação do Decreto-Lei n.º 76-A/2007, de 29 de Março, que alterou o Código das Sociedades Comerciais, (ii) do Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, que reviu o regime jurídico das empresas públicas e (iii) da Resolução de Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de Março, que definiu os Princípios de Bom Governo das Empresas Públicas.

Esta reforma assentou na modernização do modelo de gestão das empresas, resultando no reforço da exigência e transparência na relação entre accionista e corpos de gestão. Entre outras medidas,

destacam-se, pela sua importância, (i) a divulgação trimestral de informação económico-financeira do SEE, (ii) o estabelecimento de objectivos de gestão quantificados e calendarizados, já verificado em mais de 80% do universo do SEE, e (iii) a progressiva contratação das subvenções por serviço público, associando-as a critérios concretos de desempenho.

Neste contexto, as empresas que integram o SEE têm vindo a registar uma melhoria efectiva do seu desempenho operacional, assim como, num esforço anti-cíclico particularmente importante na actual conjuntura, um contributo positivo para o investimento, para a redução dos prazos médios de pagamento e para a estabilização do emprego. A profunda reforma levada a cabo no âmbito do SEE permitiu melhorar significativamente o desempenho económico-financeiro das empresas que o constituem.

Adicionalmente, no âmbito da actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, de Março de 2010, foi definido um conjunto extraordinário de medidas para o SEE, com vista ao aumento da eficiência e transparência, e à geração de menores encargos para o Estado, nomeadamente (i) estabelecimento de limites ao endividamento, (ii) extensão a todo o SEE do Princípio da Unidade de Tesouraria, (iii) aplicação obrigatória dos Princípios de Bom Governo, (iv) extensão da contratualização de serviço público e (v) alargamento da definição de objectivos e orientações de gestão.

Mais recentemente, no âmbito do Orçamento do Estado para 2011 e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2010, de 27 de Dezembro, e a par de medidas de aumento de receitas e de rentabilização do património, o SEE ficará no ano de 2011 marcado por uma racionalização, nomeadamente, procedendo-se à integração de empresas nos sectores de gestão de infra-estruturas, dos serviços de transportes nas áreas metropolitanas (adoptando uma lógica multimodal), da gestão do património imobiliário e planeamento urbano, dos serviços partilhados, da saúde e da cultura. Adicionalmente, e no âmbito do Programa de Redução de Custos, estabeleceu-se um objectivo de redução dos custos operacionais em 15%, global para o sector, assente em medidas de (i) revisão da política remuneratória, (ii) optimização das estruturas de gestão e (iii) outras reduções de custos.

## Eficiência na Gestão dos Recursos Públicos

### **Sistema Nacional de Compras Públicas**

A Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP) foi criada em 2007, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), com o objectivo de definir, implementar, gerir e avaliar o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP). Especificamente, são objectivos estratégicos da ANCP:

- Contribuir para o reequilíbrio das contas públicas, mediante a racionalização e redução da despesa em bens e serviços transversais;
- Contribuir para a modernização, eficiência e eficácia da Administração Pública, através da profissionalização e centralização da função compras;
- Promover a competitividade económica entre os fornecedores do Estado.

No que concerne ao volume de poupanças, este modelo de centralização de compras públicas, permitiu não apenas alcançar, como efectivamente superar a meta estratégica para os dois primeiros anos (2009-2010) de vigência dos acordos quadro (AQ) celebrados pela ANCP. Com efeito o montante de poupança acumulada atingiu os 168 milhões de euros, superando a meta estabelecida em 18 milhões de euros.

Adicionalmente, a ANCP assumiu, em Junho de 2009, a gestão centralizada do Parque de Veículos do



Estado (PVE), visando (i) o controlo da despesa; (ii) a responsabilidade das entidades utilizadoras; (iii) a simplificação e automatização dos processos; e (iv) a preferência por uma frota automóvel ambientalmente mais avançada.

Desde a entrada em vigor do regime jurídico do PVE, em Agosto de 2008, o número de veículos abatidos (desmantelamentos, devoluções de veículos em contrato de aluguer operacional e alienações) permitiu obter um rácio de 3,4 veículos abatidos por cada veículo adquirido, em cumprimento da regra do PEC.

Em resultado da efectiva gestão e racionalização do PVE, verificou-se uma significativa redução da frota de veículos do Estado a qual totalizava 28.350 veículos, em Dezembro de 2010, o que representa uma redução de 12%, cerca de 4.000, quando comparado com Dezembro de 2008.

### Património Imobiliário Público

O património imobiliário público é um domínio a ter em conta na actividade financeira do Estado, que importa gerir com rigor, de acordo com uma lógica de optimização e racionalidade.

Neste âmbito, foi levada a cabo uma reforma legislativa, nomeadamente através da aprovação do Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI) 2009-2012 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro) e do Plano de Inventariação (Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro). A execução do PGPI assenta nos seguintes objectivos:

- Colocar a política de gestão do património no centro da política financeira;
- Introduzir a gestão patrimonial como nova variável de gestão, o que representa uma revolução de mentalidades e de cultura na Administração Pública;
- Acentuar o efeito orçamental da gestão do património num quadro de reforma estrutural, em detrimento de uma abordagem puramente contabilística;
- Criar instrumentos de absorção do património excedentário, sem introdução de excesso de oferta no mercado, sem perda de valor para os contribuintes, sem desequilíbrio de preços e com rigor na determinação do valor com recurso a avaliadores credenciados.

Tal Programa, para o período 2009-2012, assenta nos seguintes 7 eixos de actuação: a) inventariação; b) regularização registral dos imóveis; c) regime de utilização; d) programação da ocupação; e) conservação e reabilitação; f) gestão do domínio público; g) acompanhamento e controlo da execução.

	Objectivos PGPI				Tx. de Execução (2010)
	2009	2010	2011	2012	
<b>Eixo 1: Inventariação</b> (universo: 11.710 imóveis) <sup>1</sup>	30%	60%	90%	100%	<b>132%</b> <b>(15.486</b> <b>imóveis)</b>
<b>Eixo 2: Regularização matricial e registral</b> (universo: 4.402 imóveis) <sup>2</sup>	30%	60%	90%	100%	<b>73%</b> <b>(3.200 imóveis)</b>
<b>Eixo 3: Regime de utilização</b> (universo: 5.442 imóveis)	n.a.	40%	70%	100%	<b>40%</b> <sup>4</sup> <b>(2.158 imóveis)</b>

<b>Eixo 4: Programação da ocupação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 ministérios já elaboraram o respectivo programa de ocupação, encontrando-se em fase de conclusão os relativos ao MDN, MJ e MNE;</li> <li>• Redução em 20% a área total dos imóveis ocupados.</li> </ul>
<b>Eixo 5: Programação da conservação e reabilitação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 ministérios já elaboraram o respectivo programa de ocupação, encontrando-se em fase de conclusão os relativos ao MDN, MJ e MNE;</li> <li>• Procedeu-se à criação do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, cuja dotação atingirá, em 2011, cerca de 50 milhões de euros.</li> </ul>
<b>Eixo 6: Gestão do domínio público</b>	Elaborada proposta de lei para o Regime Geral do Domínio Público, a qual será apresentada para discussão na Assembleia da República
<b>Eixo 7: Acompanhamento e controlo da execução</b>	Criado o Conselho de Coordenação e gestão Patrimonial, o qual reúne com periodicidade trimestral, com o objectivo de promover a articulação entre a DGTF e as Unidades de Gestão Patrimonial de cada ministério

1: universo total do património do Estado (edificado e não edificado).

2: apenas património edificado do Estado e com informação completa.

3: apenas património edificado e utilizado pelo Estado e com informação completa, com informação completa (propriedade do Estado ou de terceiros).

4: taxa de execução verificada no 1º semestre de 2010.

A acrescer às metas definidas no âmbito do PGPI, importa ainda sublinhar duas matérias centrais no âmbito do PGPI:

- a extensão gradual do princípio da onerosidade a todos os ministérios, à semelhança do efectuado em 2010 relativamente ao MFAP;
- a promoção da utilização mais eficiente dos bens imóveis, mediante a fixação de limites máximos de área ocupada por colaborador, nomeadamente no que se refere aos imóveis a adquirir e/ou arrendar.

As medidas de racionalização da utilização de imóveis, a par da implementação do PRACE, levado a cabo na legislatura anterior, conjugadas com a aplicação do princípio de onerosidade, conduziram à redução significativa da área bruta por colaborador, a qual se fixava próxima dos 50 m2 por colaborador, no início da reforma do património do imobiliário público, estando actualmente próxima dos 20 m2 por colaborador, tendo o Governo fixado a meta dos 13 m2 por colaborador até ao final de 2012.

Estas medidas permitiram identificar e libertar um volume significativo de área excedentária para alienação, permitindo a obtenção de uma receita de 400 milhões de euros no ano de 2010, prevendo-se a obtenção de uma receita de 350 milhões de euros no ano de 2011.

## Combate à Fraude e Evasão Fiscal

A Iniciativa para a Competitividade e Emprego, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-B/2010, de 27 de Dezembro é composta por cerca de 50 medidas que se desenvolvem em cinco áreas fundamentais: competitividade da economia e apoio às exportações; simplificação administrativa e redução dos custos de contexto para as empresas; competitividade do mercado de trabalho; reabilitação urbana e dinamização do mercado de arrendamento; e combate à informalidade, fraude e evasão fiscal e contributiva.

No âmbito destas últimas - combate à informalidade, fraude e evasão fiscal e contributiva - incluem-se as seguintes medidas que contribuem, igualmente, para o reforço da disciplina orçamental:

- a) Adotar, durante o ano de 2011, novas medidas de cruzamento de dados entre os sistemas informáticos das entidades públicas e das empresas, nomeadamente através de ATM, por forma a assegurar um grau mais elevado de correspondência entre a actividade das empresas e as declarações legalmente exigidas;
- b) Transpor a Directiva Facturação, valorizando a facturação enquanto forma de combate à fraude e à evasão fiscal, através da i) criação de um método que promova a certificação dos vários sistemas de facturação do sector de actividade e ii) da adopção da factura obrigatória em todos os sectores de actividade, não só entre empresas como também junto dos consumidores finais;
- c) Reorientar os serviços de fiscalização e auditoria interna da Administração Pública para a promoção da concorrência leal na contratação pública e do controlo das instituições apoiadas com fundos públicos;
- d) Reforçar os circuitos de circulação das importações (transportes terrestre, marítimo ou aéreo e redes de comercialização), combatendo a fraude fiscal e obrigando ao respeito pelas normas técnicas;
- e) Reforçar a fiscalização das cadeias de subcontratação, de facturação e de externalização de serviços, tendo em especial atenção as fugas ao IVA.